

AperTO - Archivio Istituzionale Open Access dell'Università di Torino

## La legittimazione a ricorrere uti fidelis per la tutela dei diritti comunitari

### This is the author's manuscript

*Original Citation:*

*Availability:*

This version is available <http://hdl.handle.net/2318/14699> since 2021-03-23T12:48:56Z

*Publisher:*

Giappichelli

*Terms of use:*

Open Access

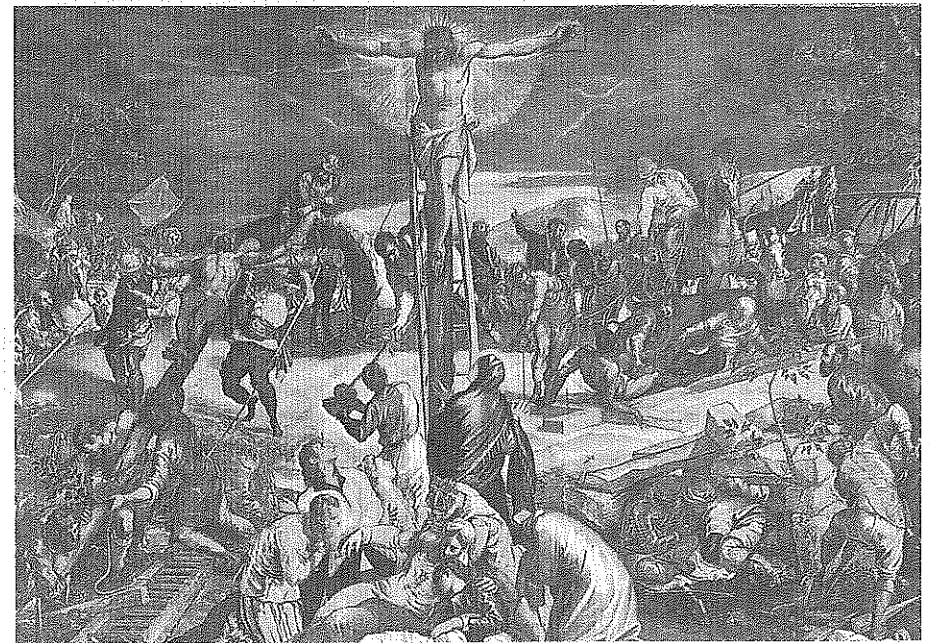
Anyone can freely access the full text of works made available as "Open Access". Works made available under a Creative Commons license can be used according to the terms and conditions of said license. Use of all other works requires consent of the right holder (author or publisher) if not exempted from copyright protection by the applicable law.

(Article begins on next page)

COLLANA DI STUDI DI DIRITTO CANONICO ED ECCLESIASTICO

# DIRITTO 'PER VALORI' E ORDINAMENTO COSTITUZIONALE DELLA CHIESA

a cura di  
R. BERTOLINO - S. GHERRO - G. LO CASTRO



ISBN 88-348-5035-1

Prezzo Lire 65.000

G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

DIRITTO 'PER VALORI' E ORDINAMENTO COSTITUZIONALE DELLA CHIESA

*Alejo José G. Sison*

COLLANA DI STUDI DI DIRITTO CANONICO  
ED ECCLESIASTICO

DIRETTA DA RINALDO BERTOLINO

---

16 - Sezione canonistica

*La presente collana di studi si propone, in modo organico e continuo, come ulteriore luogo e testimonianza della fecondità delle ricerche che gli studiosi canonisti ed ecclesiasticisti conducono, recando un apprezzato contributo al crescere della scienza giuridica.*

*I temi del diritto canonico ed ecclesiastico, che saranno pubblicati in apposite sezioni distinte, nascono dall'urgenza del loro studio e trattazione scientifici. Essi corrispondono al bisogno di preparazione seria degli studenti universitari; ma non mancheranno di costituire una risposta, più larga e accessibile, ai bisogni di formazione e sensibilizzazione culturali sui grandi problemi che toccano la coscienza ed il nostro essere uomini, motivatamente credenti o non, nella società civile.*

*In copertina:*

JACOPO TINTORETTO, *Crocifissione*, Scuola Grande di San Rocco, Venezia.

DIRITTO 'PER VALORI'  
E ORDINAMENTO COSTITUZIONALE  
DELLA CHIESA

Si ringraziano:

Banco San Marco - Venezia  
Cartiera Favini s.p.a. - Rossano Veneto  
Cassa di Risparmio di Torino  
Istituto Bancario San Paolo di Torino

Si ringraziano inoltre Roberto Mazzola e Ilaria Zuanazzi  
per la cura redazionale del volume.

## DIRITTO 'PER VALORI' E ORDINAMENTO COSTITUZIONALE DELLA CHIESA

*Giornate canonistiche di studio - Venezia*  
6-7 giugno 1994

a cura di

R. BERTOLINO - S. GHERRO - G. LO CASTRO



G. GIAPPICHELLI EDITORE

Copyright © 1996 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO  
VIA PO 21 - TEL. 011/812.76.23 - FAX: 81.25.100

ISBN 88-348-5035-1

Volume pubblicato con il contributo dei fondi ministeriali 40%  
assegnati alle Università di Padova, Roma (La Sapienza) e Torino per la ricerca su  
"Il diritto costituzionale della Chiesa fra esigenze della persona e condizionamenti istituzionali e dogmatici".

Composizione: Compograf - Torino  
Stampa: Stampatre s.a.s. - Torino

Stampato su carta Palatina delle Cartiere Miliani Fabriano

NESSUNA PARTE DI QUESTO VOLUME PUÒ ESSERE RIPRODOTTA IN QUALSIASI  
FORMA A STAMPA, FOTOCOPIA, MICROFILM  
O ALTRI SISTEMI, SENZA IL PERMESSO SCRITTO DELL'EDITORE

Nel volume sono pubblicati gli Atti delle *Giornate canonistiche veneziane* (6-7 giugno 1994), dedicate allo studio del diritto della Chiesa tra persona e istituzione.

Seguendo lo schema collaudato positivamente nella precedente esperienza delle *Giornate (Diritto canonico e comparazione: Venezia, 22-23 maggio 1991)*, si sono messi a confronto, su un tema centrale nella riflessione costituzionale contemporanea, sicuri maestri nella canonistica e del diritto costituzionale statale con più giovani studiosi. Ne sono scaturiti un dialogo ricco di risultati e di prospettive e una esperienza pedagogica circolare: dall'alto verso il basso e al viceversa.

Si è voluta avvicinare al diritto costituzionale ecclesiale, diritto 'per valori' per antonomasia, intessuto dai principi del diritto divino e dal permanente riferimento al criterio di legittimità, che lo giustifica e lo trascende: quello della giustizia-verità salvifica, una lettura appassionatamente critica del costituzionalismo contemporaneo, che si impegna a fondare lo Stato su valori, che ne sappiano articolare adeguatamente la vocazione al pluralismo sociale e democratico.

Come settori più significativi di verifica per l'ordinamento costituzionale canonico sono stati individuati, per quanto attiene alle relazioni, quello dei diritti dell'uomo, del diritto divino ed ecclesiastico-umano, della partizione pubblico-privato nel diritto e nella esperienza societaria della Chiesa.

Le numerose comunicazioni hanno dilatato, in modo significativo e fecondo, l'indagine ad ulteriori, importanti settori del diritto ecclesiale.

R. BERTOLINO-S.GHERRO-G. LO CASTRO

## LA LEGITTIMAZIONE A RICORRERE *UTI FIDELIS* PER LA TUTELA DEI DIRITTI COMUNITARI

ILARIA ZUANAZZI

SOMMARIO: 1. Alcune premesse sui principi costituzionali che reggono il sistema di giustizia amministrativa nella Chiesa. - 2. I presupposti soggettivi del ricorso. - 3. La difesa degli interessi comuni: le prime risposte della Segnatura Apostolica. - 4. L'evoluzione della giurisprudenza. - 5. Il fondamento della legittimazione a ricorrere *uti fidelis*. - 6. Profili comparativi sulla tutela delle istanze plurisoggettive. - 7. Considerazioni conclusive sul ruolo personale e le dinamiche collettive nella comunità ecclesiale.

### 1. Alcune premesse sui principi costituzionali che reggono il sistema di giustizia amministrativa nella Chiesa

Il problema di riconoscere a singole persone o a particolari *coetus* la facoltà di agire avanti ai competenti organismi di giustizia amministrativa per chiedere la tutela di interessi superindividuali è stato oggetto di analisi in alcune recenti decisioni della *Sectio Altera* della Segnatura Apostolica. La questione è emersa in merito ad alcuni ricorsi proposti allo stesso Supremo Tribunale da parte di diversi gruppi di fedeli che intendevano difendere le esigenze e le prerogative delle loro comunità parrocchiali contro il presunto pregiudizio ad esse arrecato dai provvedimenti amministrativi dell'ordinario diocesano<sup>1</sup>. Il diritto di azione era affermato in forza non di un *munus* o incarico particolare, né di un rapporto giuridico privilegiato o esclusivo con la *res controversa*, bensì in base alla condizione fondamentale di componente di quella comunità territoriale o personale, e quindi partecipe attivo delle si-

<sup>1</sup> Si tratta di provvedimenti di vario contenuto, che incidono in diverso grado sulla vita della comunità parrocchiale: per un esame dettagliato si rinvia *infra* ai §§ 3 e 4.

tuazioni giuridiche alla stessa pertinenti. Le pretese fatte valere, peraltro, non riguardavano la parrocchia come istituzione gerarchica dotata di personalità giuridica, ma la collettività dei fedeli in essa raccolta, come porzione del Popolo di Dio, membra vive del Corpo Mistico di Cristo che in quella comunità sviluppano la loro vita di fede, ricevono i necessari mezzi di salvezza e svolgono l'apostolato in collaborazione con il proprio pastore.

Il giudizio sulla ammissibilità o meno della legittimazione a ricorrere a sostegno degli interessi plurisoggettivi coinvolge, nelle motivazioni di fondo, le questioni primarie relative allo *status* essenziale riconoscibile al fedele nell'ambito del *regimen Ecclesiae*, ed alla possibile configurabilità in ordine alle strutture comuni di posizioni giuridiche pubbliche tutelabili nei confronti della gerarchia. Risulta quindi opportuno far precedere all'analisi tecnica del tema alcune considerazioni generali sui principi costituzionali che informano i rapporti tra singoli e autorità nell'organizzazione e nello svolgimento della cura amministrativa della comunità, al fine di cogliere nelle dinamiche intraecclesiali i presupposti ontologici del diritto di difesa nei confronti degli atti di governo. In questa prospettiva si riescono a comprendere le ragioni giustificative delle misure contenziose processuali, quali strumenti indispensabili per dare piena ed efficace attuazione alle posizioni ritenute degne di valore sul piano sostanziale<sup>2</sup>.

Il richiamo dei capisaldi propri del *munus administrandi* nella Chiesa appare a fortiori necessario se si considera come il sistema delle garanzie non derivi per semplice trasposizione dagli istituti democratici sviluppatisi nei moderni Stati costituzionali<sup>3</sup>, ma, al contrario, tragga le ragioni di esi-

<sup>2</sup> Per approfondimenti sul fondamento ontologico del diritto alla difesa si rinvia a R. BERTOLINO, *La tutela dei diritti nella Chiesa. Dal vecchio al nuovo Codice di diritto canonico*, Torino, 1983, pp. 15-31; Z. GROCHOLEWSKI, *Aspetti teologici dell'attività giudiziaria della Chiesa*, in AA.VV., *Teologia e diritto canonico*, Città del Vaticano, 1987, pp. 195-208; R. CASTILLO LARA, *La difesa dei diritti nell'ordinamento canonico*, in AA. VV., *Il diritto alla difesa nell'ordinamento canonico*, Città del Vaticano, 1988, pp. I-XVII; S. GHERRO, *Il diritto alla difesa nei processi matrimoniali canonici*, ivi, pp. 1-16; Id., *Ancora sul diritto alla difesa nel processo matrimoniale canonico*, in AA. VV., *Studi sul processo matrimoniale canonico*, a cura di S. GHERRO, Padova, 1991, pp. 73-89; I. ZUANAZZI, *Considerazioni sulla funzione del processo e la natura della giustizia nella Chiesa*, ivi, pp. 181-229; P. MONETA, *La giustizia nella Chiesa*, Bologna, 1993, pp. 7-10 e 15-27.

<sup>3</sup> Basti considerare che il primo mezzo di tutela giudiziale nei confronti degli atti amministrativi è sorto nella Chiesa ben sei secoli prima che nello Stato, con l'istituto dell'*appellatio extraiudicialis*. Per i riferimenti storici sul tema si vedano: H. SCHMITZ, *Appellatio extraiudicialis. Entwicklungslinien einer kirchlichen Gerichtsbarkeit über Verwaltungsakte in Zeitalter der klassischen Kanonistik (1140-1348)*, München, 1970; I. GORDON, *De iustitia administrativa ecclesiastica tum transacto tempore tum hodierno*, in *Periodica*, LXI (1972), pp. 257-280.

stenza da peculiari istanze di giustizia maturate autonomamente all'interno della realtà ecclesiale e motivate dall'urgenza di corrispondere più perfettamente al dover essere della sua natura di comunità e di organismo gerarchico<sup>4</sup>. L'intera disciplina dei rimedi difensivi viene pertanto costruita secondo criteri e disposizioni particolari, che discendono come logici corollari dai valori primari dell'assetto divino dell'istituzione ecclesiale e dal suo fine supremo di salvezza delle anime. Benché per favorire risultati di maggiore certezza ed efficienza nell'esercizio del potere, siano utilizzati anche strumenti giuridici analoghi a quelli degli apparati secolari, questi rimangono tuttavia degli espedienti tecnici che devono essere combinati e adattati agli elementi tipici e agli obiettivi specifici della giurisdizione canonica<sup>5</sup>. Le soluzioni teoriche così elaborate risultano del tutto originali, diverse, in ultima analisi, da quelle di ogni altro ordinamento<sup>6</sup>.

I fondamenti assiologici delle posizioni soggettive nei confronti dei poteri pubblici possono essere ricondotti a due principi complementari, che si deducono dalla struttura di comunione del Popolo di Dio<sup>7</sup>. Il primo di questi coefficienti, da un lato, sottolinea come tutti i battezzati, in virtù dell'incorporazione a Cristo, siano resi partecipi nel modo loro proprio dei *tria munera Ecclesiae* e divengano titolari di uno statuto giuridico comune, oltre ai diritti e doveri connessi all'esclusiva condizione di ciascuno<sup>8</sup>. In quanto membra di un

<sup>4</sup> La corrispondenza del sistema di giustizia amministrativa a esigenze intrinseche proprie della Chiesa, viene sostenuta da R. BERTOLINO, *La tutela dei diritti nella Chiesa*, cit., pp. 53-80 e 150-156; J. HERRANZ, *La giustizia amministrativa nella Chiesa dal Concilio Vaticano II al Codice del 1983*, in AA. VV., *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, Città del Vaticano, 1991, pp. 14-18; P. MONETA, *La tutela dei diritti dei fedeli di fronte all'autorità amministrativa*, in *Persona y derecho. Suplemento «Fidelium Iura» de derecho y deberes fundamentales del fiel*, III (1993), p. 292.

<sup>5</sup> Considerazioni più puntuali sulla peculiare impostazione della funzione amministrativa nella Chiesa, si trovano in I. ZUANAZZI, *Contributo all'individuazione di una struttura deontica della funzione amministrativa a servizio della comunione ecclesiale*, in AA. VV., *Ius in vita et in missione Ecclesiae*, Città del Vaticano, 1994, pp. 237-254.

<sup>6</sup> Ogni sistema di giustizia amministrativa è il prodotto originale di scelte diverse compiute nella storia dai vari Stati, per rispondere ai problemi sociali e giuridici che pur erano comuni. Per tali considerazioni, si vedano: F. BENVENUTI, v. *Giustizia amministrativa*, in *Enc. del Dir.*, XIX (1970), pp. 589-612; M. NIGRO, *Giustizia amministrativa*, Bologna, 1983, pp. 39-41; G.F. FERRARI, v. *Giustizia amministrativa in diritto comparato*, in *Dig. disc. pubbl.*, VII (1991), pp. 569-577.

<sup>7</sup> J. HERRANZ, *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, cit., pp. 16-17; P. MONETA, *La tutela delle situazioni giuridiche soggettive nel diritto canonico: rimedi amministrativi e giurisdizionali*, in AA. VV., *La tutela delle situazioni giuridiche soggettive nel diritto canonico, civile amministrativo*, Milano, 1991, pp. 16-20.

<sup>8</sup> SINODO GENERALE DEI VESCOVI (30 settembre - 4 ottobre 1967), *Principia quae*



unico Corpo, i fedeli sono chiamati a collaborare responsabilmente nella medesima missione soteriologica, attraverso l'assunzione spontanea di ministeri molteplici e pluriformi, che pur essendo diversi da quelli gerarchici sono ugualmente diretti all'edificazione storica del Regno di Dio<sup>9</sup>.

Il secondo presupposto, dall'altra parte, si collega al carattere diaconale di ogni funzione pubblica nella Chiesa, che per sua natura è ordinata a provvedere alle esigenze delle anime per guidarle alla salvezza<sup>10</sup>. Giusta questa concezione, le mansioni di governo non possono essere usate dall'autorità a guisa di dominio assoluto e arbitrario, ma si devono esercitare come un servizio pastorale tenuto a rispettare e valorizzare le legittime sfere di autonomia delle persone, cercando di adottare, sia nei contenuti sia nel modo di operare, strumenti e criteri idonei a garantire la loro giusta e piena esplicazione<sup>11</sup>. Tale struttura oggettivamente vincolata del *munus administrandi* giustifica l'istituzione di misure di controllo che prevengano o quanto meno eliminino i possibili abusi e al

*Codicis Iuris Canonici recognitionem dirigant*, in *Communicationes*, I (1969), n. 6, pp. 82-83.

<sup>9</sup> CONCILIO VATICANO II, Costituzione dogmatica *Lumen gentium*, nn. 10 e 36; Decreto sull'apostolato dei laici *Apostolicam actuositatem*, n. 3; CODICE IURIS CANONICI, cann. 204 e 208; GIOVANNI PAOLO II, Esortazione apostolica post-sinodale *Christifideles laici*, nn. 14, 20 e 23. Per un esame specifico della partecipazione dei laici al *munus regendi*, si possono vedere tra i contributi più recenti: J. HERRANZ, *I fedeli laici nella missione della Chiesa*, in *Studi sulla nuova legislazione della Chiesa*, Milano, 1990, pp. 205-240; A. DEL PORTILLO, *Fieles y laicos en la Iglesia*, Pamplona, 1991<sup>3</sup>; G. FELICIANI, *Il popolo di Dio*, Bologna, 1991, pp. 105-119; S. GHERRO, *Principi di diritto costituzionale canonico*, Torino, 1992, pp. 145-154; S. BERLINGO, *Dal «mistero» al «ministero»: l'ufficio ecclesiastico*, in *Ius Eccl.*, V (1993), pp. 91-120; I. ZUANAZZI, *v. Organi centrali di governo della Chiesa Cattolica*, in *Dig. disc. pubbl.*, X (1995), pp. 469-475.

<sup>10</sup> CONCILIO VATICANO II, Costituzione dogmatica *Lumen gentium*, nn. 18, 24 e 27; Decreto sull'ufficio pastorale dei Vescovi nella Chiesa *Christus Dominus*, n. 16.

<sup>11</sup> *Principia quae Codicis iuris Canonici recognitionem dirigant*, cit., n. 6, p. 82. In vista di questo obiettivo, sarebbe opportuno predisporre peculiari forme di procedimento che promuovano il dialogo delle persone con la gerarchia, facilitino il coinvolgimento degli interessati alla formazione dei provvedimenti, permettano ai titolari degli incarichi di governo di conoscere tutti i bisogni pubblici e privati coinvolti nella questione che siano meritevoli di considerazione, e favoriscano, da ultimo, una maggiore rispondenza delle decisioni alle effettive esigenze della realtà ecclesiale. In tal modo si darebbe anche concreta attuazione ai diritti dei fedeli, previsti dal can. 212 §§ 2-3, di esprimere ai Pastori le loro esigenze e di manifestare il proprio pensiero su ciò che riguarda il bene della Chiesa. Sull'importanza del procedimento amministrativo sotto il profilo della tutela dei diritti e sulla inadeguata applicazione, nella legislazione e nella prassi, della regola prevista nel can. 50, si rinvia soprattutto a P. MONETA, *La tutela dei diritti dei fedeli di fronte all'autorità amministrativa*, cit., pp. 286-294.

tempo stesso assicurino la difesa degli interessi pretermessi o pregiudicati<sup>12</sup>.

L'intersecarsi di reciproche aspettative ed incombenze dei fedeli e dei Pastori nella gestione amministrativa della comunità, determina la creazione tra gli stessi di una serie complessa di relazioni giuridiche pubbliche, con veri obblighi e diritti mutuamente esigibili<sup>13</sup>. Le rispettive posizioni, peraltro, non si contrappongono in forma dialettica, ma si articolano e si coordinano armonicamente secondo i principi dinamici di compartecipazione e di corresponsabilità, in vista della tensione all'unico fine salvifico<sup>14</sup>. La meta suprema della missione ecclesiale, del resto, identificabile nella crescita della comunione sul piano dell'organismo visibile e nella santificazione delle anime in prospettiva escatologica, non risulta né meramente pubblica né interamente privata, ma compone in sé entrambe queste dimensioni per il bene integrale della persona<sup>15</sup>.

La stretta correlazione tra ragioni comuni e ragioni individuali comporta una speciale connotazione delle attribuzioni giuridiche dei vari componenti la società. Le situazioni soggettive di ciascuno, infatti, non si configurano in modo individualistico come libertà assolute in conflitto con i poteri pubblici<sup>16</sup>, ma sono contrassegnate da intrinseci caratteri di solidarietà per le esigenze degli altri membri e di sollecitudine per l'utile generale<sup>17</sup>. In questa prospettiva, il singolo è impegnato a vivere le prerogative del proprio *status* nel rispetto e a beneficio di tutta la collettività<sup>18</sup>.

<sup>12</sup> *Principia quae Codicis Iuris Canonici recognitionem dirigant*, cit., n. 7, p. 83.

<sup>13</sup> Sulle situazioni giuridiche pubbliche dei fedeli, si vedano: J.M. GONZALEZ DEL VALLE, *Derechos fundamentales y derechos públicos subjetivos en la Iglesia*, Pamplona, 1971; G. LO CASTRO, *Il soggetto e i suoi diritti nell'ordinamento canonico*, Milano, 1985, pp. 238-248; J. HERVADA, *Diritto costituzionale canonico*, Milano, 1989, pp. 92-138.

<sup>14</sup> Per approfondimenti si veda: R. BERTOLINO, *Brevi annotazioni su libertà, comunione e corresponsabilità nella Chiesa*, in *Il nuovo diritto ecclesiale tra coscienza dell'uomo e istituzione*, Torino, 1989, pp. 147-172.

<sup>15</sup> La natura 'personale' del fine ultimo della Chiesa, non esclusivamente individuale o sociale, è sottolineata da J. HERRANZ, *L'esercizio della potestà di governo nella missione della Chiesa*, in *Studi sulla nuova legislazione della Chiesa*, cit., p. 119.

<sup>16</sup> J.I. ARRIETA, *I diritti dei soggetti nell'ordinamento canonico*, in *Lex nova*, «Persona y derecho», *Suplemento de derechos fundamentales del fiel*, I (1991), pp. 18-25.

<sup>17</sup> Dall'essenziale subordinazione al bene comune derivano i limiti intrinseci dei diritti e doveri ecclesiali (can. 223 § 1). Per considerazioni analitiche si confrontino: G. LO CASTRO, *Il soggetto e i suoi diritti nell'ordinamento canonico*, cit., pp. 246-248; J.I. ARRIETA, *I diritti dei soggetti nell'ordinamento canonico*, cit., pp. 27-30.

<sup>18</sup> «Vivere nella comunione» secondo G. FELICIANI costituisce il diritto-dovere fondamentale e primario dei fedeli (*Il popolo di Dio*, cit., pp. 21-23). Specifici doveri verso la comunione sono espressi nel Codice ai cann. 209, 210, 216 e 223 § 1.

La logica di comunione nei rapporti ecclesiali determina inoltre l'indole 'funzionale' delle posizioni giuridiche, che viene significata dall'endiadi 'diritto-dovere'<sup>19</sup>. All'aspetto attivo della facoltà di esercitare i propri diritti è inscindibilmente connesso l'aspetto deontico dell'obbligo di svolgerle a vantaggio degli obiettivi comuni. Con pari ragione si può affermare il principio inverso: al dovere di contribuire alla costruzione dell'ordine pubblico, corrisponde il complementare potere di far valere queste responsabilità sociali, come una parte essenziale della condizione di membro del Popolo di Dio<sup>20</sup>.

La particolare natura delle condizioni sostanziali possedute dai fedeli nel *regimen Ecclesiae*, richiede necessariamente una coerente impostazione degli strumenti giustiziali che ne devono garantire la protezione nei confronti della gerarchia. Sotto un profilo generale, i ricorsi contenziosi si possono appunto considerare mezzi procedurali che consentono ai consociati di esplicitare la propria attitudine ontologica a partecipare all'esercizio della funzione di governo, mediante il controllo sulla regolarità degli atti amministrativi<sup>21</sup>. Con riguardo specifico ai presupposti soggettivi per la concessione della tutela, poi, si deve riconoscere ad ogni persona una sfera legittima di azione corrispondente alla qualità e all'ampiezza delle situazioni giuridiche di cui è titolare nella compagine ecclesiale.

La legittimazione a ricorrere risulta così un tema centrale nell'articolazione dei rapporti tra destinatari e detentori della *potestas regiminis*, in quanto rappresenta la proiezione sul piano processuale del ruolo attivo che spetta ad ogni battezzato nella cura del bene comune. La misura della sua ammissione costituisce la verifica del grado effettivo di autonomia riconosciuto ai fedeli nell'attuazione dei propri *munera* a servizio della comunità.

<sup>19</sup> Oltre agli Autori indicati nelle note precedenti, si veda pure R. COPPOLA, *Problematrice delle posizioni giuridiche soggettive: profili sostanziali ed operativi dopo il nuovo codice di diritto canonico*, in AA. VV., *La tutela delle situazioni giuridiche soggettive nel diritto canonico, civile amministrativo*, cit., pp. 45-64.

<sup>20</sup> Una simile impostazione viene prospettata da B. GANGOTTI, *De iure standi in iudicio amministrativo hierarchico et in Altera Sectione Signaturae Apostolicae laicorum paroecialium contra decretum episcoporum, qui demolitionem paroecialis ecclesiae decernit*, in *Angelicum*, LXV (1988), p. 399.

<sup>21</sup> Sulla funzione di contribuzione attiva al *munus administrandi* degli istituti di giustizia amministrativa, si veda R. BACCARI, *La giustizia amministrativa canonica in funzione partecipativa*, in AA. VV., *Studi in onore di P.A. D'Avack*, I, Milano, 1976, pp. 161-176. Non sempre la rinuncia al ricorso rappresenta un beneficio per la comunità, anzi in taluni casi si può configurare un vero dovere di attivarsi per far valere la illegalità nell'amministrazione: in questo senso si esprime J. LLOBELL, *Associazioni non riconosciute e funzione giudiziaria*, in AA. VV., *L'elemento associativo nella Chiesa*, St. Ottilien, 1989, p. 348.

## 2. I presupposti soggettivi del ricorso

In ogni ordinamento, l'estensione dei requisiti necessari per introdurre il ricorso dipende dalla generale impostazione in senso oggettivo o soggettivo del sistema di giustizia amministrativa<sup>22</sup>. A seconda che venga riconosciuto come obiettivo primario del sindacato giurisdizionale l'interesse pubblico alla correttezza dell'attività amministrativa, ovvero l'interesse privato alla protezione delle situazioni giuridiche dell'individuo, l'intero regime dell'apparato di tutela risulta strutturato secondo regole diverse, che accennano nella dinamica processuale, rispettivamente, il principio inquisitorio o quello dispositivo<sup>23</sup>. Mentre i rimedi orientati principalmente a reintegrare l'assetto legale violato tendono a stabilire presupposti meno rigorosi per l'instaurazione del giudizio, estendendo la facoltà di ricorso a chiunque vanti un qualsiasi interesse, anche solo di fatto, al processo<sup>24</sup>; invece le misure volte a garantire direttamente le istanze dei privati sono propense a restringere le condizioni dell'azione alle ipotesi in cui siano state lese dalla pubbli-

<sup>22</sup> Il problema viene posto dalla dottrina con riguardo ai rimedi proponibili avanti gli organi giudiziari. I procedimenti di competenza amministrativa presentano invece caratteri particolari, in quanto si svolgono presso autorità appartenenti al medesimo apparato di quella che ha emesso l'atto impugnato, e ricercano la soluzione della controversia nella prospettiva degli interessi particolari della pubblica amministrazione, con poteri estesi anche al contenuto discrezionale della decisione. Entrambi i tipi di ricorso possiedono tuttavia una natura 'giustiziale', poiché attribuiscono al soggetto che si sente pregiudicato dal provvedimento il diritto di ottenere una pronuncia sull'oggetto dell'impugnazione: il can. 57 è dunque un'espressione concreta del diritto di difesa enunciato nel can. 221. Appare pertanto opportuno estendere anche alle misure amministrative le presenti considerazioni sulla disciplina dei presupposti di difesa, soprattutto in ragione del fatto che nella Chiesa costituiscono una via cumulativa e non alternativa o indipendente a quella giudiziale.

<sup>23</sup> È preferibile in ogni caso parlare di 'prevalenza' di una certa impostazione, dato che nelle diverse misure sono spesso compresenti elementi tratti da entrambe le dimensioni. Inoltre, gli attuali sistemi di giustizia amministrativa sono generalmente complessi e comprendono una pluralità di rimedi di varia natura. Nell'evoluzione della disciplina si registra peraltro una accentuazione progressiva della 'soggettivizzazione' dei mezzi di tutela, mentre i rimedi obiettivi non si trovano più da soli, ma sono conservati per completare le possibilità di difesa. Per un confronto tra le molteplici esperienze, si vedano: M. NIGRO, *Giustizia amministrativa*, cit., pp. 42-65; G.F. FERRARI, v. *Giustizia amministrativa in diritto comparato*, cit., pp. 567-618.

<sup>24</sup> Si tratta di azioni di tipo impugnatorio, volte ad indagare la legalità dell'atto amministrativo e, se necessario, ad annullarlo, piuttosto che a definire un conflitto tra due parti. In questa prospettiva, viene rafforzata la dimensione pubblicistica del procedimento, con la conseguente estensione dei poteri di impulso mate-

ca amministrazione alcune precise e particolari attribuzioni giuridiche soggettive, considerate meritevoli di essere protette<sup>25</sup>.

Per quanto concerne gli strumenti di giustizia amministrativa previsti nell'ordinamento della Chiesa, la maggioranza della dottrina sembra attualmente concorde nel sostenere la loro prevalente ordinazione in senso soggettivo, siccome finalizzati essenzialmente a salvaguardare i diritti della persona e non soltanto ad assicurare la legalità obiettiva dell'operato di governo<sup>26</sup>. Tale tesi risulta indubbiamente comprovata da valide e fondate ragioni, che considerano i precedenti storici della tradizione canonica<sup>27</sup>, la

riale e di direzione processuale del giudice e, in alcuni casi, con il conferimento di efficacia assoluta *erga omnes* alla sentenza finale. Emblematico di questo modello di impugnazioni è il ricorso *pour excès de pouvoir* in Francia. Minori elementi in senso oggettivo presenta invece il ricorso ai tribunali amministrativi in Italia.

<sup>25</sup> Si prevedono azioni di diverso tipo, che vertono sulla cognizione nel merito del rapporto sostanziale oggetto di controversia e possono terminare con una pronuncia non solo di caducazione dell'atto, ma anche di condanna dell'autorità competente a tenere un certo comportamento ed a risarcire i danni. Il processo viene impostato secondo lo schema della relazione paritaria tra i soggetti in causa, con il conferimento alle parti dei poteri di determinazione materiale della lite e la limitazione alle stesse degli effetti della decisione. Espressivi di tale impostazione sono i giudizi proposti secondo le comuni regole processuali avanti ai tribunali ordinari, sia nei sistemi c.d. monistici, sia in quelli dualistici, e tra questi ultimi, in alcuni Paesi, pure alcune azioni esperibili presso i giudici speciali amministrativi (come, ad esempio, in Germania o in Francia il ricorso di *plein contentieux*).

<sup>26</sup> In questa sede si può accennare solo alla questione sulla finalità del ricorso, mentre non vengono affrontate altre problematiche, quali la competenza del Supremo Tribunale, pur ad essa connesse. Sul dibattito si vedano: P. MONETA, *Il controllo giurisdizionale sugli atti dell'autorità amministrativa nell'ordinamento canonico*, I, *Profili di diritto sostanziale*, Milano, 1973, pp. 191-199; I. GORDON, *L'oggetto primario della competenza della «Sectio Altera»*, in AA. VV., *De iustitia administrativa in Ecclesia*, Roma, 1984, pp. 167-195; E. LABANDEIRA, *Tratado de derecho administrativo canónico*, Pamplona, 1988, pp. 734-746; P. VALDRINI, *Étude sur le caractère subiectif du contentieux administratif ecclésiastique*, in AA. VV., *Estudios canónicos en homenaje al profesor D. Lambert de Echeverría*, Salamanca, 1988, pp. 405-418; J. LLOBELL, *Il «petitum» e la «causa petendi» nel contenzioso-amministrativo canonico*. *Profili sostanziali ricostruttivi alla luce della Cost. Ap. «Pastor bonus»*, in AA. VV., *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, cit., p. 107.

<sup>27</sup> Si ricorda in particolare come l'*appellatio extraiudicialis* consistesse in una vera *provocatio ad causam* che investiva il giudice della cognizione nella sostanza della questione controversa e poteva essere esperita da chi temesse di subire o avesse già ricevuto un danno dall'atto stragiudiziale e volesse chiedere il ripristino della situazione giuridica violata. Sui caratteri e l'evoluzione dell'istituto, si possono consultare: H. SCHMITZ, *Appellatio extraiudicialis*, cit., *passim*; I. GORDON, *De iustitia*

conformità ai principi costituzionali in tema di rapporti tra fedeli e gerarchia<sup>28</sup>, nonché la struttura del processo nella disciplina di diritto positivo<sup>29</sup>.

Corollario della configurazione della tutela nella prospettiva garantistica delle situazioni giuridiche è la subordinazione dell'esperibilità del ricorso al riscontro di determinati elementi soggettivi, che costituiscono appunto le condizioni di ammissibilità per ottenere una pronuncia sul merito della questione<sup>30</sup>. Il primo presupposto attiene alla presunta lesione di una posizione

*administrativa ecclesiastica*, cit., pp. 257-280; J. TRASERRA, *La tutela de los derechos subjetivos frente a la administración eclesiástica*, Barcelona, 1972, pp. 39-83.

<sup>28</sup> L'istituzione del ricorso giudiziale presso la *Sectio Altera* della Segnatura Apostolica fu determinata proprio dall'esigenza di predisporre delle garanzie più sicure ed efficaci, rispetto ai meri procedimenti amministrativi, per proteggere le pretese dei privati contro i possibili abusi delle autorità. Gli stessi *Principia* posti a guida della riforma dell'attuale Codice, indicavano come finalità essenziale della revisione dell'apparato di giustizia la necessità di assicurare una vera operatività ai diritti e doveri dei fedeli, quale poteva essere realizzata solo attraverso una tutela giuridica applicata in modo paritario tra superiori e sudditi, innanzi ad organismi imparziali di difesa (*Principia Codicis*, cit., n. 7). Per un'analisi approfondita delle fonti antecedenti e successive alla promulgazione del nuovo testo codiciale, si veda J. LLOBELL, *Il «petitum» e la «causa petendi» nel contenzioso-amministrativo canonico*, cit., soprattutto pp. 98-107 e 119-122.

<sup>29</sup> Il ricorso contenzioso-amministrativo alla Segnatura Apostolica, come del resto il ricorso gerarchico che del primo costituisce il prodromo necessario, viene costruito secondo il modello di un processo da esperirsi in contraddittorio tra due o più parti, poste in condizione di simmetrica parità formale, al fine di risolvere un conflitto di interessi. Significative in tal senso sono ritenute le espressioni usate per indicare l'oggetto del giudizio: «*controversiae ortae ex actu potestatis administrativae*» (can. 1400 § 2) o «*contentiones*» (can. 1445 § 2 che riprende lo stesso termine adoperato dall'art. 106 della costituzione apostolica *Regimini Ecclesiae Universae*). Per un commento analitico sugli articoli delle *Normae speciales* della Segnatura Apostolica in merito al procedimento contro gli atti amministrativi (artt. 104-123), si rinvia a I. GORDON, *Normae speciales Supremi Tribunalis Signaturae Apostolicae*, in *Periodica*, LIX (1970), pp. 75-87; Z. GROCHOLEWSKI, *La «Sectio Altera» della Segnatura Apostolica, con particolare riferimento alla procedura in essa seguita*, in AA. VV., *De iustitia administrativa in Ecclesia*, cit., pp. 19-71; E. LABANDEIRA, *Tratado de derecho administrativo canónico*, cit., pp. 753-776; F. SALERNO, *Il giudizio presso la «Sectio Altera» del S.T. della Segnatura Apostolica*, in AA. VV., *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, cit., pp. 125-178; P. MONETA, *La giustizia nella Chiesa*, cit., pp. 210-212.

<sup>30</sup> Quando nella presente trattazione si usa il concetto di questione 'di merito' contrapposta a quella 'sull'ammissibilità' del ricorso si vuole intendere il giudizio sul fondamento sostanziale della causa, non già l'esame sull'opportunità dell'atto amministrativo che, com'è noto, viene precluso nell'impugnazione presso la Segnatura Apostolica. Sui due significati della nozione di merito, si vedano: I. GORDON, *L'oggetto primario della competenza della «Sectio Altera»*, cit., pp. 180-182; J. LLOBELL, *Il «petitum» e la «causa petendi» nel contenzioso-amministrativo canonico*, cit., p. 112.

giuridica sostanziale che sia riconosciuta dall'ordinamento come giuridicamente rilevante e degna di essere protetta contro gli atti illegittimi della gerarchia. Com'è noto, alla tradizione canonica risulta del tutto estranea la distinzione tra diritti soggettivi e interessi legittimi<sup>31</sup>, elaborata all'interno del sistema italiano quale criterio di ripartizione della competenza tra l'autorità giudiziaria ordinaria e i tribunali amministrativi. Nell'ambito ecclesiale, al contrario, si accoglie una concezione estensiva dell'oggetto materiale di tutela<sup>32</sup>, comprensivo di qualsiasi *iustum* o bene spettante in modo legittimo ad una persona in virtù del diritto naturale o positivo, e dalla stessa rivendicabile *iustitiae causa* presso gli organi competenti<sup>33</sup>. Il carattere funzionale delle condizioni soggettive sopra evidenziato, inoltre, deve condurre ad affermare il diritto dell'individuo di far valere non solo le situazioni giuridiche attive ma anche quelle passive del proprio *status*, poiché entrambi i tipi di pretese impegnano la sua responsabilità e costituiscono degli elementi essenziali del suo ministero<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> Questa tesi sembra ormai accolta dalla maggioranza della dottrina. Per approfondimenti si rinvia a I. GORDON, *De iustitia ecclesiastica*, cit., pp. 351-378; P. MONETA, *Il controllo giurisdizionale sugli atti amministrativi*, cit., pp. 261-264; D. STAFFA, *De distinctione inter iurisdictionem ordinariam et administrativam in iure canonico*, in *Periodica*, LXV (1976), pp. 5-11; P.V. PINTO, *La giustizia amministrativa della Chiesa*, Milano, 1977, pp. 21-35; E. LABANDEIRA, *El objeto del recurso contencioso-administrativo en la Iglesia y los derechos subjetivos*, in *Ius Can.*, XX (1980), pp. 151-166; Z. GROCHOLEWSKI, *La «Sectio Altera» della Segnatura Apostolica*, cit., pp. 26-27; R. COPPOLA, v. *Giustizia amministrativa nella Chiesa*, in *Dig. disc. pubbl.*, VII (1991), pp. 622-624; J. LLOBELL, *Il «petitum» e la «causa petendi» nel contenzioso-amministrativo canonico*, cit., pp. 146-147.

<sup>32</sup> A conferma di tale assunto si può constatare come il can. 221 non distingua tra diritti soggettivi e interessi legittimi, per sostenere il diritto di chiederne protezione presso il foro competente.

<sup>33</sup> Si ricorda infatti come la dimensione sostanziale, attinente al fondamento ontologico della tutela, preceda la predisposizione processuale dei mezzi di difesa.

<sup>34</sup> In questa prospettiva, è possibile riconoscere pure l'interesse dell'autorità inferiore a sostenere le scelte discrezionali della propria competenza personale e a ricorrere contro la riforma o l'annullamento delle relative decisioni da parte del superiore gerarchico. Il principio di unità dell'apparato amministrativo, quindi, non esclude nella Chiesa la distinta soggettività dei singoli ministeri. Sul tema si rinvia, anche per l'esame della prassi, a Z. GROCHOLEWSKI, *L'autorità amministrativa come ricorrente alla Sectio Altera della Segnatura Apostolica*, in *Apollinaris*, LV (1982), pp. 752-779. Per quanto concerne la questione collaterale se la parte resistente nei procedimenti avanti la *Sectio Altera* sia l'organo inferiore che ha emanato l'atto o il Dicastero che l'ha confermato, oppure entrambi, si veda, da ultimo: Z. GROCHOLEWSKI, *La parte resistente nei processi contenzioso-amministrativi presso la Segnatura Apostolica*, in *Ius Eccl.*, III (1991), pp. 81-102.

Requisiti ulteriori per introdurre l'istanza sono la legittimazione e l'interesse ad agire. La definizione dei relativi concetti non è prevista espressamente dalle disposizioni specifiche sui ricorsi amministrativi, ma viene delineata in conformità alla teoria generale del processo<sup>35</sup>.

La *legitimatio ad causam* concerne il potere di ricorrere o di resistere in giudizio, che si riconosce alla persona titolare della situazione giuridica di cui si invoca la difesa, o comunque detentrica del potere di disporre a norma del diritto<sup>36</sup>. Questa condizione di ammissibilità dell'azione, attinente al particolare rapporto tra ricorrente e oggetto della lite, si distingue dagli altri presupposti processuali che riguardano più propriamente la condizione personale dei protagonisti della controversia<sup>37</sup>. Tali sono, secondo una comune classificazione, la capacità di essere parte<sup>38</sup>, in quanto soggetto dei diritti e doveri sorti dall'instaurazione del giudizio, e la capacità processuale o *legitimatio ad processum*, come abilitazione a porre

<sup>35</sup> I presupposti soggettivi del ricorso vengono sintetizzati nell'espressione «*qui se decreto gravatum esse contendit*» o in altre equivalenti. Si vedano per il ricorso gerarchico i cann. 1733 § 1 e 1737 § 1 CIC e 997 § 1 e 998 § 1 CCEO; per le impugnazioni presso i Dicasteri e la Segnatura Apostolica gli artt. 118 § 2 e 119 §§ 1-2 del Regolamento della Curia Romana.

<sup>36</sup> Per l'ordinamento statuale si confrontino: A. M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1982, II, pp. 1063-1068 e 1241-1242; S. CASSARINO, *Il processo amministrativo nella legislazione e nella giurisprudenza. I. I presupposti*, Milano, 1984, pp. 603-636; P. VIRGA, *Diritto amministrativo*, Milano, 1987, II, pp. 303-315; G. COSTANTINO, v. *Legittimazione ad agire*, in *Enc. Giur.*, XVIII (1990), pp. 1-14; R. FERRARA, v. *Interesse e legittimazione al ricorso (ricorso giurisdizionale amministrativo)*, in *Dig. disc. pubbl.*, VIII (1993), pp. 471-481. Per l'ordinamento canonico: G. OLIVERO, *Le parti nel giudizio canonico*, Milano, 1941, pp. 83-88; F. ROBERTI, *De processibus*, I, Romae, 1956, p. 510; R. FIGUEROA, *La 'persona standi in iudicio' en la legislación eclesiástica*, Roma, 1971, pp. 134-140; P.V. PINTO, *La giustizia amministrativa della Chiesa*, cit., pp. 209-211; E. LABANDEIRA, *Tratado de derecho administrativo canónico*, cit., pp. 620-622 e 747-749.

<sup>37</sup> I requisiti attinenti alla capacità delle parti sono considerati presupposti di esistenza del processo, necessari ai fini della sua validità, non tanto di ammissibilità dello stesso, ai fini della procedibilità alla decisione (F. ROBERTI, *De processibus*, cit., pp. 511-533; R. FIGUEROA, *La 'persona standi in iudicio'*, cit., pp. 107-133). Per una indicazione sistematica di queste posizioni giuridiche processuali si veda anche J. LLOBELL, *Il patrocinio forense e la «concezione istituzionale» del processo canonico*, in *AA. VV.*, *Il processo matrimoniale canonico*, cit., pp. 440-442.

<sup>38</sup> Tale qualifica corrisponde alla capacità giuridica sostanziale: tutti coloro (persone fisiche, persone giuridiche ed enti di fatto) che sono capaci di essere titolari di diritti, possono anche essere parti nella procedura diretta a difenderli. Si tratta di un principio fondamentale supposto dalle norme che riconoscono ad ogni soggetto il diritto di agire in giudizio per la tutela delle proprie situazioni giuridiche (cfr. cann. 221 § 1 e 1476).

personalmente e in nome proprio gli atti della procedura contenziosa<sup>39</sup>.

L'interesse al ricorso, invece, è dato dal vantaggio conseguibile dal ricorrere nella propria sfera giuridica, nel caso che la sua domanda venga accolta e sia eliminato il provvedimento impugnato<sup>40</sup>. La sussistenza di questo requisito, cui non sempre la dottrina riconosce una rilevanza autonoma rispetto ad una nozione onnicomprensiva di legittimazione ad agire<sup>41</sup>, viene solitamente valutata con riferimento a due elementi: la lesione della situazione sostanziale ad opera di un atto amministrativo<sup>42</sup> ed il rapporto di uti-

<sup>39</sup> Questo requisito coincide con la capacità di agire in sede processuale, che viene limitata per i minori e gli infermi di mente (cfr. cann. 1476 e 1478). Le persone giuridiche si attivano invece per *suos legitimos repraesentantes* (can. 1480). La dottrina e il Codice comprendono nell'unico concetto di *legitima persona standi in iudicio* (can. 1505 §§ 1-2), quale requisito essenziale dell'atto introduttivo, la *legitimitas ad causam* e la *legitimitas ad processum*. Peraltro, in seguito alla risposta del 14 gennaio 1946 della Pontificia Commissione per l'interpretazione del Codice del 1917, relativa al can. 1971 § 1, n.1 dello stesso testo normativo (in A.A.S., XXXVIII (1946), p. 162), si è ritenuto che solo il difetto della capacità processuale determini la nullità insanabile della sentenza a norma del can. 1892 n. 2 (corrispondente al can. 1620 n. 5 dell'attuale Codice), non la semplice mancanza di legittimazione (F. ROBERTI, *De processibus*, cit., pp. 591-592, R. FIGUEROA, *La 'persona standi in iudicio'*, cit., p. 211). Per l'applicazione della regola alla disciplina vigente, si veda: G. RICCIARDI, *La costituzione del curatore processuale*, in AA.VV., *Il processo matrimoniale canonico*, cit., pp. 410-411.

<sup>40</sup> Il principio generale viene definito nella locuzione: «*ab eo cuius interest*» (can. 1501). Il requisito risulta del tutto analogo all'interesse ad agire nel processo contenzioso. Per la dottrina statuale si vedano, oltre agli Autori citati nella nota 36: A. NASI, v. *Interesse ad agire*, in *Enc. del Dir.*, XXII (1972), pp. 28-46; B. SASSANI, v. *Interesse ad agire (diritto processuale civile)*, in *Enc. Giur.*, XVII (1989), pp. 1-16; R. VILLATA, v. *Interesse ad agire (diritto processuale amministrativo)*, in *Enc. Giur.*, XVII (1989), pp. 1-7.

<sup>41</sup> Nell'ambito canonistico tengono distinto il concetto di interesse ad agire da quello di legittimazione: F. ROBERTI, *De processibus*, cit., p. 592; P.V. PINTO, *La giustizia amministrativa della Chiesa*, cit., p. 209; Z. GROCHOLEWSKI, *La «Sectio Altera» della Segnatura Apostolica*, cit., p. 54; E. LABANDEIRA, *Tratado de derecho administrativo canónico*, cit., p. 748. Lo considerano invece implicito nella nozione di legittimazione: R. FIGUEROA, *La 'persona standi in iudicio'*, cit., pp. 139-140; G. LOBINA, *La competenza del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica con particolare riferimento alla «Sectio Altera» e alla problematica rispettiva*, Roma, 1971, p. 110; G. DELGADO, *La actividad de la Signatura Apostólica en su Sección Segunda*, in *Ius Can.*, XII (1972), pp. 77-78.

<sup>42</sup> L'offesa deve colpire direttamente l'interesse del ricorrente ed essere attuale, in quanto deve già esistere al momento della proposizione del ricorso e permanere fino al tempo della decisione. Il venir meno nel corso del giudizio dell'attualità

lità tra la misura di giustizia richiesta e la soddisfazione della pretesa attorea. Il beneficio ritraibile dal ricorso, peraltro, non si identifica soltanto con un incremento patrimoniale, ma può consistere anche in un appagamento sul piano morale<sup>43</sup>, o addirittura in un vantaggio meramente strumentale, connesso alla possibilità di un nuovo riesame della questione da parte dell'amministrazione, pur senza la garanzia di un risultato favorevole<sup>44</sup>. Tale eventualità può avvenire nell'ipotesi in cui l'autorità competente, in seguito al giudizio, emani un provvedimento con il contenuto identico a quello precedente che era stato annullato semplicemente per *errores in procedendo*.

In tema di legittimazione a difendere le prerogative superindividuali si pone comunque in rilievo il carattere della personalità, che qualifica in modo essenziale i presupposti di ammissibilità del ricorso. Con tale concetto si intende la stretta pertinenza della tutela richiesta alla sfera giuridica del ricorrente, nella misura in cui tocca direttamente una posizione soggettiva che gli è propria<sup>45</sup>. Abilitato a promuovere il contenzioso amministrativo è unicamente il soggetto cui appartiene l'oggetto materiale della lite, eventualmente tramite il rappresentante legale se si tratta di minore o di persona giuridica, mentre viene esclusa di norma la possibilità di agire per far valere i diritti altrui.

In forza di questo generale principio processuale vengono rigettati a *limine* per difetto di legittimazione attiva i ricorsi relativi a controversie che non attengono direttamente alle condizioni personali degli istanti, in quanto riguardano rapporti sostanziali dei quali non sono i titolari<sup>46</sup>. Può risultare interessante ricordare in proposito una causa decisa in epoca non lontana dalla Segnatura Apostolica, nella quale è stata esclusa la possibilità per alcuni parroci di impugnare il decreto della Congregazione per i Vescovi e i

della lesione determina l'estinzione del processo per sopravvenuta carenza di interesse (S. CASSARINO, *Il processo amministrativo*, cit., pp. 622-625; P. VIRGA, *Diritto amministrativo*, II, cit., p. 314).

<sup>43</sup> F. ROBERTI, *De processibus*, cit., p. 593; R. FIGUEROA, *La 'persona standi in iudicio'*, cit., pp. 139-140.

<sup>44</sup> S. CASSARINO, *Il processo amministrativo*, cit., pp. 627-629; R. VILLATA, v. *Interesse e legittimazione al ricorso*, cit., pp. 3-4; R. FERRARA, v. *Interesse e legittimazione al ricorso*, cit., pp. 473-474.

<sup>45</sup> Poiché guarda al rapporto con la situazione da proteggere, tale qualità sembra appartenere più propriamente alla legittimazione ad agire, sebbene venga riferita anche all'interesse processuale in ragione della diretta rilevanza che l'utilità del ricorso deve presentare per lo stesso istante (R. VILLATA, v. *Interesse e legittimazione al ricorso*, cit., pp. 471-472).

<sup>46</sup> La sostituzione processuale, nella quale si attribuisce il potere di agire per difendere i diritti altrui, rappresenta una fattispecie di legittimazione straordinaria, che deve essere stabilita esplicitamente dalla legge (F. ROBERTI, *De processibus*, cit., I, pp. 533-537; G. OLIVERO, *Le parti nel giudizio canonico*, cit., pp. 101-112).



successivi provvedimenti di attuazione, volti a trasferire un certo numero di parrocchie da una diocesi ad un'altra<sup>47</sup>. La motivazione del rigetto era basata sulla convinzione che il potere di agire, *in casu*, sarebbe spettato esclusivamente al Vescovo diocesano, come titolare dei diritti connessi al mutamento dei confini della circoscrizione ecclesiastica direttamente trattata negli atti contestati<sup>48</sup>.

Secondo tali presupposti, le ipotesi di azione popolare previste in modo espresso dall'ordinamento sono da considerare fattispecie eccezionali di legittimazione straordinaria e quindi devono essere circoscritte ai casi tassativamente stabiliti<sup>49</sup>. In queste figure viene riconosciuto indistintamente al *quilibet e Populo Dei* la facoltà di introdurre il ricorso per sostenere gli interessi generali della comunità, a prescindere dalla circostanza che possa vantare una condizione legittimante diversa da quella di semplice membro della *societas fidelium*<sup>50</sup>. Nella concessione dell'iniziativa di tutela, dunque,

<sup>47</sup> Presso la Segnatura Apostolica, prot. n. 16564/84 CA.

<sup>48</sup> Nella decisione si riscontrano peraltro alcune imprecisioni nella distinzione concettuale tra legittimazione, capacità giuridica e capacità processuale, laddove si dice: «*recurrentes omnes legitimatione activa carent, quatenus - cum agatur, in casu, de finium dioecesis mutatione (non autem paroeciarum) - ipsi destituti sunt non tantum capacitate processuali, quae exclusive Episcopo dioecesano competit, sed etiam ipsa capacitate iuridica, eo quod ipsi non sunt titulares iurium, quae ab impugnato actu Publicae Administrationis laesa asserunt*» (decreto emanato in Congresso il 7 settembre 1984). Suscita inoltre qualche perplessità l'affermazione che il provvedimento di trasformazione del territorio di una diocesi per ablazione di alcune parrocchie non abbia un'incidenza diretta sulla condizione giuridica di quelle stesse comunità di fedeli.

<sup>49</sup> Nel diritto canonico si riconosce attualmente un unico esempio di azione popolare per le cause di beatificazione e canonizzazione (*Normae servandae in inquisitionibus ab Episcopis faciendis*, allegate alla costituzione apostolica *Divinus perfectionis Magister* del 25 gennaio 1983, in *Enchiridion Vaticanum*, VIII (1989), pp. 480-497). Sul tema si rinvia per approfondimenti a G. DALLA TORRE, v. *Processo di beatificazione e canonizzazione*, in *Enc. del Dir.*, XXXVI (1987), pp. 932-943; P. MONETA, *La giustizia nella Chiesa*, cit., pp. 215-231. Sulla natura eccezionale dell'azione popolare concordano la dottrina canonistica e quella statuale.

<sup>50</sup> Secondo una diversa prospettiva, si è sostenuto che nell'azione popolare l'istante faccia valere un interesse spettante ad un soggetto diverso da se stesso, vale a dire la collettività, e perciò tale figura rientrerebbe nella fattispecie della sostituzione processuale (G. OLIVERO, *Le parti nel giudizio canonico*, cit., p. 111; C. VENTRELLA, *La tutela degli interessi diffusi nel diritto amministrativo italiano e nell'ordinamento canonico*, in AA. VV., *Diritto canonico e comparazione*, Torino, 1992, pp. 186-187). In realtà, non ricorre in quest'ipotesi il carattere tipico della sostituzione, dato dall'estraneità della pretesa alla sfera giuridica del ricorrente, poiché l'attore fa parte della comunità cui appartiene l'interesse, e quindi agisce per un'esigenza che gli è propria, benché comune a tutti i componenti del gruppo.

non rileva se il rimedio giustiziale riguardi o meno lo *status* personale del ricorrente, ma si considera sufficiente il semplice beneficio generico e indifferenziato che la decisione arreca di fatto a tutti i componenti la collettività<sup>51</sup>.

Tuttavia, la sola constatazione che l'interesse per cui si agisce sia comune a molti non esclude per ciò stesso un rapporto diretto tra il bisogno da proteggere e la sfera giuridica di ciascun soggetto. La tensione verso un medesimo bene, infatti, può dare origine ad una pluralità di situazioni giuridiche, strutturate in modo tale che, pur avendo un contenuto eguale o simile, appartengano pur sempre in proprio ai diversi titolari. Il requisito della personalità della legittimazione a ricorrere, pertanto, significa inerenza dell'oggetto della pretesa al patrimonio giuridico del ricorrente, non certo che tale posizione sia esclusiva di un unico individuo, né che configuri un possesso separato o differenziato da quello di altri<sup>52</sup>.

Giusta questa prospettiva, si può concepire l'esistenza di esigenze o valori superindividuali che permeano la vita dell'intera comunità, ma nondimeno risultano avere un collegamento stretto con la condizione giuridica personale di ogni singolo componente, così da giustificare l'estensione a tutti della facoltà di intervenire in loro difesa. L'abilitazione al ricorso, in queste fattispecie, si fonda chiaramente su presupposti differenti da quelli dell'azione popolare e rientra piuttosto nel quadro della legittimazione ordinaria, poiché il diritto di agire viene attribuito in dipendenza dalla titolarità della situazione giuridica da proteggere, pur se questa abbia ad oggetto un bene di rilevanza collettiva. La corrispondenza di tali assunti con le regole generali del contenzioso amministrativo canonico viene del resto confermata da taluni procedimenti amministrativi, svoltisi nel periodo anteriore

<sup>51</sup> Si nota un'impostazione oggettiva del diritto d'azione, poiché condiziona il potere di instaurare il giudizio alla sola esistenza di un interesse processuale, considerato nella mera utilità di fatto che deriva dagli effetti indiretti o riflessi della sentenza, e non in quanto abbia un rapporto giuridico diretto con l'oggetto della causa.

<sup>52</sup> Il carattere personale dell'interesse non significa necessariamente anche un'appartenenza individuale. In questo senso, si veda tra la dottrina statuale: A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., II, pp. 1067-1068; M. NIGRO, *Le due facce dell'interesse diffuso: ambiguità di una formula e mediazioni della giurisprudenza*, in *Foro Italiano*, CXII (1987), V, pp. 14-16; R. VILLATA, v. *Interesse ad agire*, cit., p. 4. Nella dottrina canonistica: P.V. PINTO, *La giustizia amministrativa della Chiesa*, cit., p. 211; P. MONETA, *I soggetti nel giudizio amministrativo ecclesiastico*, in AA. VV., *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, cit., pp. 60-70; C. VENTRELLA, *La tutela degli interessi diffusi*, cit., p. 185; E. LABANDEIRA, *La defensa de los administrados en el derecho canónico*, in *Cuestiones de derecho administrativo canónico*, Pamplona, 1992, pp. 476-481.

all'istituzione della *Sectio Altera*. Nelle relative decisioni, infatti, non si metteva neppure in dubbio la facoltà e l'interesse di diversi gruppi di fedeli ad impugnare i provvedimenti dell'ordinario che riguardavano l'esistenza e la cura delle loro parrocchie<sup>53</sup>.

Il controllo sulla regolarità dei presupposti di ricevibilità del ricorso viene compiuto *ex officio* nella prima parte del procedimento contenzioso, sulla base dei fatti addotti dalle parti e del tipo di tutela sollecitata<sup>54</sup>. Si tratta tuttavia di un giudizio sul processo, svolto al fine limitato di accertare la sussistenza delle condizioni per poter ammettere l'istanza *ad disceptationem*, e per questo risulta funzionalmente diverso dal giudizio sul merito, che ha luogo al termine della trattazione vera e propria della causa ed è diretto a verificare la reale fondatezza dell'oggetto della pretesa<sup>55</sup>. Mentre il primo è un apprezzamento espresso in forma astratta ed ipotetica circa la verosimile presenza di tali requisiti, nel caso che le affermazioni contenute nella domanda riescano di fatto ad essere dimostrate; il secondo, invece, è una valutazione eseguita in concreto e suffragata dalle risultanze probatorie in ordine all'effettiva lesione cagionata dall'atto amministrativo illegittimo alla si-

<sup>53</sup> Si tratta di ricorsi amministrativi alla S. Congregazione del Concilio per quanto riguarda la nomina del parroco (*Baren.* del 17 maggio 1851 e *Concordien.* del 20 febbraio 1877, citati da G. DELGADO, *La actividad de la Signatura Apostólica en su Sección Segunda*, cit., p. 78). Altre cause promosse presso lo stesso organismo dai parrocchiani per la tutela di interessi generali sono menzionate da G. DELGADO, *ivi*, p. 78, nt. 36 e da E. LABANDEIRA, *Tratado de derecho administrativo*, cit., p. 622, nt. 44. Si ricordano anche alcuni procedimenti svoltisi avanti la Rota Romana, sulla base di una commissione pontificia, nei confronti dei provvedimenti di smembramento della parrocchia e contestuale erezione di nuove circoscrizioni (c. Perathoner del 2 aprile 1912 e c. Lega del 4 marzo 1911, citate da P. MONETA, *I soggetti nel giudizio amministrativo ecclesiastico*, cit., p. 69).

<sup>54</sup> Si veda per i ricorsi ai Dicasteri della Sede Apostolica l'art. 121 del *Regolamento generale della Curia Romana*. Per la *Sectio Altera* della Segnatura Apostolica, il giudizio sull'ammissibilità delle cause è di competenza del *Congressus* (art. 116 *Normae Speciales*).

<sup>55</sup> Tale distinzione deriva dal principio di autonomia delle questioni sul processo dalle questioni sul diritto sostanziale. Il diritto all'azione viene per questo definito in modo astratto come pretesa ad avere una sentenza sul merito, non necessariamente una decisione di accoglimento della domanda. In questa prospettiva, è stato proposto di definire separatamente i presupposti di ammissibilità dai presupposti di ricevibilità dell'istanza, avendo riguardo al diverso momento e al diverso metodo di valutazione dei requisiti di configurabilità dell'azione (A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., II, pp. 1063-1066. Siffatta concettualizzazione viene ripresa da R. FERRARA, *v. Interesse e legittimazione al ricorso*, cit., p. 471 e P.V. PINTO, *La giustizia amministrativa della Chiesa*, cit., p. 209).

tuazione giuridica soggettiva appartenente davvero a colui che ha proposto il ricorso<sup>56</sup>.

Osservare la differente metodologia di impostazione delle questioni processuali rispetto a quelle di merito si rivela indispensabile per evitare di operare aprioristiche preclusioni *in limine litis* allo svolgimento della procedura ed assicurare pienamente il diritto del ricorrente ad ottenere una pronuncia sulla controversia. In particolare, si sottolinea la necessità di considerare in modo distinto l'interesse di natura sostanziale, che costituisce la pretesa fatta valere in giudizio, dall'interesse al ricorso, che rappresenta la proiezione del precedente sul piano processuale, relativamente alla pratica idoneità dello strumento prescelto a realizzare la tutela e a giustificare così l'esperibilità dell'azione difensiva<sup>57</sup>. La convenienza connessa al ricorso, infatti, ha per oggetto il provvedimento giustiziale come mezzo per eliminare il pregiudizio prodotto dall'amministrazione, e per questo riveste un carattere secondario e strumentale rispetto alla realtà giuridica primaria attinente al bene garantito dall'ordinamento. Il beneficio che il soggetto agente può conseguire dagli effetti della decisione, inoltre, viene valutato nella fase preliminare in via meramente potenziale, attraverso un giudizio prognostico anteriore alla verifica della realtà dei fatti, se e in quanto le rivendicazioni allegare nella domanda risulteranno successivamente fondate<sup>58</sup>.

La rilevanza autonoma del concetto di interesse processuale rispetto a quello di interesse materiale viene esclusa sia dalla tesi che nega radical-

<sup>56</sup> In considerazione del potere riconosciuto al Congresso, in sede di esame preliminare, di respingere il ricorso «*quia manifeste caret fundamento*», e dell'ampiezza del dibattito processuale a ciò finalizzato, si ritiene che la competenza dell'organismo si estenda anche ad una sommaria valutazione della fondatezza della domanda (Z. GROCHOLEWSKI, *La «Sectio Altera» della Segnatura Apostolica*, cit., pp. 57-58). Peraltro, la dilatazione dei compiti del Congresso non esclude la necessità di tenere concettualmente separati il problema dell'ammissibilità del ricorso da quello dell'illegittimità o meno del provvedimento impugnato.

<sup>57</sup> La distinzione tra questi due elementi è sottolineata da F. ROBERTI, *De processibus*, cit., I, p. 592; P. MONETA, *Il controllo giurisdizionale sugli atti dell'autorità amministrativa*, cit., pp. 198 e 264, nt. 130. Non viene invece presa in considerazione da G. DELGADO, *La actividad de la Signatura Apostólica en su Sección Segunda*, cit., pp. 78-80. Relativamente al ricorso gerarchico, tuttavia, parte della dottrina ritiene sufficiente la sola sussistenza di un interesse di fatto (C. BERNARDINI, *Problemi di contenzioso amministrativo ecclesiastico specialmente secondo la giurisprudenza della S. R. Rota*, in *Acta Congressus iuridici internationalis*, IV, Romae, 1937, p. 406; P. MONETA, *Il controllo giurisdizionale sugli atti dell'autorità amministrativa*, cit., p. 246; E. LABANDEIRA, *El recurso jerárquico ante la Curia Romana*, in *Cuestiones de derecho administrativo canónico*, cit., p. 418).

<sup>58</sup> B. SASSANI, *v. Interesse ad agire*, cit., p. 3.

mente l'indipendenza delle questioni di procedura da quelle di merito, sia dalle diverse opinioni che considerano tale requisito un elemento superfluo, deducibile *in re ipsa* dal fatto stesso di doversi rivolgere alle autorità competenti per ottenere il mutamento giuridico desiderato<sup>59</sup>. In realtà, l'esperienza concreta conferma che si possono presentare fattispecie nelle quali il ricorrente, pur essendo titolare di una situazione giuridica lesa dall'attività amministrativa, non sia però in grado di trarre alcun vantaggio dall'eventuale accoglimento dell'istanza di annullamento, oppure, viceversa, colui che potrebbe ricavarne qualche utilità non possa vantare alcuna posizione legittimante in ordine all'impugnazione.

All'inverso, non si può neppure accogliere la dottrina di chi considera l'interesse processuale come l'unico o il principale fattore di abilitazione al ricorso e non richiede ai fini dell'iniziativa processuale la titolarità di una situazione giuridica sostanziale direttamente implicata nella controversia<sup>60</sup>. Siffatta concezione presuppone una visione oggettivistica della giustizia amministrativa, che si incentra sull'accertamento obiettivo della violazione del diritto, e viene quindi ad estendere i presupposti soggettivi della tutela ai meri benefici di fatto conseguibili comunque dalla caducazione dell'atto, anche in via mediata o riflessa<sup>61</sup>. Risulta pertanto palese il contrasto di questa costruzione con la impostazione soggettivistica dei mezzi di difesa ecclesiali, finalizzati principalmente a proteggere le posizioni giuridiche dei fedeli.

### 3. La difesa degli interessi comuni: le prime risposte della Segnatura Apostolica

La questione relativa all'ammissibilità della legittimazione attiva dei fedeli a ricorrere per la tutela degli interessi comunitari è stata affrontata per la prima volta in modo esplicito dalla Segnatura Apostolica in rapporto a due controversie analoghe, sorte all'incirca nello stesso periodo nell'ambito di due diocesi della medesima nazione<sup>62</sup>. In entrambe le cause i fedeli delle colletti-

<sup>59</sup> Per una sintesi delle diverse posizioni si rinvia a R. VILLATA, v. *Interesse ad agire*, cit., pp. 2-3.

<sup>60</sup> Questa prospettiva conduce ad una dequalificazione dell'interesse oggetto di tutela. Per un esame delle conseguenze processuali prodotte da simili tendenze nell'ordinamento italiano, si veda R. FERRARA, v. *Interesse e legittimazione al ricorso*, cit., pp. 479-481.

<sup>61</sup> Tali, si è visto, sono i presupposti dell'azione popolare, per la cui esperibilità, peraltro, si richiede un'esplicita previsione normativa.

<sup>62</sup> Presso la Segnatura Apostolica, prot. n. 17447/85 CA (*Demolitionis ecclesiae*) e 17914/86 CA (*Demolitionis ecclesiae*).

vità interessate si erano costituiti in appositi comitati per promuovere le azioni necessarie ad opporsi ai provvedimenti dei rispettivi ordinari del luogo, ritenuti pregiudizievoli al bene comune. Nel primo ricorso, un gruppo composto promiscuamente da parroccchiani e da altri cittadini contestava la decisione dell'Arcivescovo di chiudere al culto, demolire e vendere il terreno su cui era situata una chiesa parrocchiale pregevole anche per valore storico-artistico, con la conseguenza di inglobare la comunità ivi residente nella circoscrizione parrocchiale più vicina<sup>63</sup>. Nel secondo, invece, il decreto del Vescovo che sopprimeva una parrocchia, riduceva ad uso profano l'edificio di culto e trasferiva ad altra circoscrizione i fedeli, veniva impugnato da un insieme di persone, la maggioranza delle quali erano parroccchiani dell'ente abolito<sup>64</sup>.

Esperiti con esito sfavorevole i ricorsi gerarchici alla *Congregatio pro Clericis* e promossi i giudizi contenziosi presso la *Sectio Altera*, in entrambe le cause venne sollevata da parte dell'avvocato della pubblica amministrazione l'eccezione di difetto della capacità processuale e della legittimazione ad agire del *coetus* ricorrente. In considerazione della novità e dell'importanza del tema, i procedimenti furono temporaneamente sospesi e venne preventivamente richiesto il parere della Pontificia Commissione, ora Pontificio Consiglio, per l'interpretazione autentica del Codice di diritto canonico. Com'è noto, il responso del 29 aprile 1987 di questo organismo fu negativo per quanto riguardava la legittimazione a proporre ricorso gerarchico del *christifidelium coetus* privo di personalità giuridica e carente pure della *recognitio ex can. 299 § 3*, mentre espresse giudizio affermativo in merito alla legittimazione attiva dei singoli fedeli, sia individualmente sia in litisconsorzio, «*dummodo revera gravamen passi sint*»<sup>65</sup>.

Le precisazioni della Commissione Pontificia furono risolutive per la conclusione di entrambe le cause. I ricorsi furono infatti dichiarati inammissibili per carenza di legittimazione attiva dei *Consilia pro servandis eccle-*

<sup>63</sup> I motivi di illegittimità dell'atto invocati dai ricorrenti riguardavano *violationes iuris in procedendo*, in ordine al can. 1222, e *in decernendo*, connessi all'ina-dempimento del dovere pastorale di cura delle anime ed al pregiudizio arrecato ai diritti e doveri fondamentali dei fedeli attinenti al culto e all'incremento della vita spirituale (cann. 209, 213, 214, 216, 217, 222, 225, 229), oltre ai diritti e doveri specifici dei parroccchiani in merito alla conservazione delle strutture ecclesiali cui sono ascritti e che si impegnano a mantenere (can. 531).

<sup>64</sup> I vizi di illegittimità addotti concernono *violationes in procedendo*, in rapporto ai cann. 515 § 2 e 1222, e *violationes in decernendo* analoghe a quelle sostenute nella causa precedente.

<sup>65</sup> Nella valutazione del danno si affermava che il giudice «*congrua discretionalitate gaudeat oportet*». Il decreto è stato pubblicato in A.A.S., LXXX (1988), p. 1818. La risposta autentica è stata commentata da P. TOCANEL, in *Apollinaris*, LXI (1988), pp. 634-637; P.A. BONNET, in *Periodica*, LXXVIII (1989), pp. 261-268; J. MIRAS, in *Ius Can.*, XXXI (1991), pp. 211-217.



*siis paroecialibus*, dapprima con decreto emesso in Congresso<sup>66</sup> e successivamente, a seguito dell'appello interposto dai ricorrenti, con decisione definitiva del Collegio<sup>67</sup>. Dopo aver negato, sulla base dell'interpretazione autentica, la capacità processuale del comitato<sup>68</sup>, le risoluzioni della Segnatura respinsero pure la possibilità di considerare sanato questo difetto processuale attraverso il riconoscimento dell'esistenza di un litisconsorzio attivo tra alcuni dei suoi componenti, come aveva richiesto la difesa degli istanti<sup>69</sup>. I giudizi dei Collegi, tuttavia, procedettero oltre nella trattazione della

<sup>66</sup> Il primo, dato il 22 agosto 1987, dispone: «*recursus ... considerari nequit ob defectum legitimationis activae ex parte consilii recurrentis, neque considerari potest, in casu, recursus quatenus a singulis fidelibus propositus*». Il secondo, emanato il 9 febbraio 1988, risulta sostanzialmente conforme al precedente nella motivazione e nel dispositivo, specificando peraltro in quest'ultimo la mancanza dei presupposti soggettivi: «*ob defectum legitimationis activae, seu personae standi in iudicio*». (Il contenuto del decreto, infatti, più articolato, risente delle chiarificazioni contenute nella decisione definitiva della causa anteriore, a quell'epoca già emessa).

<sup>67</sup> Il primo, *coram* Castillo Lara pronunciato il 21 novembre 1987, indica un ulteriore vizio di abilitazione nel *christifidelium coetus*: «*recursum ... non esse admittendum ad disceptationem propter defectum capacitatis processualis necnon legitimationis activae in recurrentibus*». Il decreto si trova pubblicato in *Communicationes*, XX (1988), pp. 88-94. Il secondo, *coram* Rossi del 21 maggio 1988, rimasto tuttora inedito, si richiama alle medesime motivazioni di quello precedente, ma nel dispositivo si limita a stabilire: «*recursum non esse admittendum ad disceptationem*».

<sup>68</sup> «*Hoc enim Consilium, in ordinatione canonica, caret personalitate, sive publica sive privata ... caret etiam simplici agnitione in Ecclesia ut consociatio privata, quae acquiritur per recognitionem seu approbationem statutorum ab auctoritate ecclesiastica (cfr. cann. 299 § 3; 322 § 2). Ideo praedicto Consilio, qua coetus, non agnoscitur capacitas processualis ad normam Interpretationis authenticae supra memoratae*» (decreto c. Rossi, n. 14). Tale deduzione risulta sostanzialmente conforme a quanto sostenuto nel precedente decreto c. Castillo Lara (n. 6).

<sup>69</sup> Diverse ragioni sono state addotte a sostegno dell'assunto: «*nam consortium litis ... in limine recursus et communi consilio efformari debet*» (decreto c. Castillo Lara, n. 6); «*At contra, mandatum procuratorium Adv.to ... datum est a Coetu vel Consilio et non a singulis christifidelibus, et recursus, tunc exhibitus a Coetu, sanari nequit simplici declaratione christifidelium se nunc agere velle coniunctim uti litis consortium, ita ut recursus, qui antea fuit interpositus a Coetu, prout Coetus, nunc uti recursus singulorum christifidelium appareat*» (decreto c. Rossi, n. 16). Si ritenne che la dichiarazione dei patroni di agire anche a nome di alcuni singoli appartenenti al comitato, di cui si allegava l'elenco, presentata in entrambi i giudizi dopo il responso della Pontificia Commissione, non potesse avere efficacia sanante retroattiva e in ogni caso si dovesse considerare *extra terminos*, poiché la causa presso la Congregazione del Clero era già stata trattata «*uti prolatam a Consilio pro servanda Ecclesia paroeciali et non uti propositam a singulis christifidelibus*» (*ibidem*).

causa e attraverso un ragionamento in forma ipotetica, vale a dire con la supposizione per assurdo della capacità processuale<sup>70</sup>, andarono a verificare comunque la possibilità di affermare in concreto la legittimazione dei singoli fedeli ad agire contro l'atto, qualora fosse risultato dimostrato che avevano sofferto un *gravamen* giuridicamente rilevante<sup>71</sup>. Nel caso specifico, i giudici escludono che dai provvedimenti di riduzione allo stato profano e di demolizione della chiesa i parrocchiani potessero subire il pregiudizio di una situazione giuridica personale protetta dall'ordinamento e possedessero quindi un titolo valido per ricorrere<sup>72</sup>. I diritti e doveri attinenti al culto e alla vita religiosa in parrocchia – si sostenne – non sono vincolati ad una determinata circoscrizione o ad un preciso edificio, e quindi il loro esercizio non dipende dalla conservazione di particolari strutture parrocchiali<sup>73</sup>. I meri disagi o le

Si annotava, del resto, come «*non omnia membra Coetus ... fideles erant paroeciae neque efformare intendebant consortium litis ...*» (decreto c. Castillo Lara, n. 6).

<sup>70</sup> «*... supposita per hypothesim capacitate processuali in recurrentibus ...*» (decreto c. Castillo Lara, n. 7). «*Sed admissa et non concessa possibilitate sanationis recursus ope praefatae declarationis christifidelium*» (decreto c. Rossi, n. 17).

<sup>71</sup> «*Locutione 'gravatum esse contendit' haud obscure indicatur fundamentum iuridicum legitimationis activae. Gravamen in casu praesupponit recurrentem ius aliquod subiectivum aut saltem interesse habere; quod quidem interesse, ut fundamentum praebat actioni, intelligi nequit quodcumque, sed debet esse ... personale, directum, attuale et a lege, saltem indirecte tutelatum*» (decreto c. Castillo Lara, n. 4). Questa definizione del fondamento della legittimazione attiva viene accolta nel successivo decreto c. Rossi (n. 22).

<sup>72</sup> «*... neve eorum quispiam, in casu concreto, titularis est alicuius iuris subiectivi, necne interesse legitimum habent sufficiens ut fundamentum ad recursum praebant. Nullimode vero probatum est gravamen a singulis christifidelibus passum, quod momentum habere possit*» (decreto c. Rossi, n. 20).

<sup>73</sup> «*... haec iura et obligationes christifidelium non sunt indissolubiter vinculata cum illa ecclesia paroeciali ... ac proinde nec eorum exercitium ab existentia determinatae aedis sacrae pendet. Christifideles iure gaudent ut ex spiritualibus Ecclesiae bonis adiumenta a sacris Pastoribus accipiant (cfr. can. 213): at illi iure non gaudent determinandi ubi vel quo loco divinus cultus sit peragendus. Locus enim concretus a Pastoribus determinatur (cfr. cann. 369, 374), et unius est Episcopi dioecesanii paroeciae erigere, suppressere aut eas innovare (cfr. can. 515 § 2).*» (decreto c. Rossi, n. 19). Eguali affermazioni erano contenute nel precedente decreto c. Castillo Lara (n. 7 a). Non si riscontra neppure la possibile violazione del dovere del Vescovo, prima di procedere alla sconsacrazione di una chiesa, di chiedere il consenso di coloro «*qui iura in eadem sibi legitima vindicant*» (can. 1222 § 2), poiché i diritti cui fa riferimento la norma non sono quelli generici dei fedeli, bensì le posizioni specifiche che sorgono da un rapporto giuridico particolare con l'edificio: «*ex fundatione vel ex aedificatione ecclesiae provenientia, quae quidem dicuntur patrimonialia aut adsimilata*» (decreto c. Rossi, n. 19). In tal senso si veda anche il decreto c. Castillo Lara, n. 7 b.

difficoltà che di fatto possono derivare alle persone dalla soppressione o modificazione della parrocchia sono idonei a giustificare solo una *petitio gratiae*, non un vero ricorso<sup>74</sup>. Analogamente, l'interesse generale a salvare i monumenti di valore storico e artistico può essere oggetto di una semplice denuncia all'autorità superiore, ma non di un'impugnazione gerarchica<sup>75</sup>.

Le conclusioni cui sono pervenute la Pontificia Commissione, prima, e la Segnatura Apostolica, poi, sono state oggetto di numerose critiche da parte della dottrina più sensibile<sup>76</sup>, in quanto si ritiene che abbiano imposto una pesante restrizione ai diritti di tutela dei fedeli e sanciscano un'infondata preclusione all'esperibilità di forme collettive o associate di ricorso, che risulterebbero più incisive ed efficaci nella promozione delle esigenze comuni. Sotto il profilo della procedura, viene biasimata la scelta di chiedere la consulenza su di un caso giudiziario ad un organismo preposto ad una diversa funzione, con il risultato di violare il principio di indipendenza del giudice<sup>77</sup> e di arrecare un grave pre-

<sup>74</sup> Decreto c. Castillo Lara, n. 7 b; c. Rossi n. 22.

<sup>75</sup> Decreto c. Castillo Lara, n. 7c.

<sup>76</sup> B. GANGOTTI, *De jure standi in iudicio amministrativo hierarchico et in Altera Sectione Signaturae Apostolicae laicorum paroecialium contra decretum episcopi, qui demolitionem paroecialis ecclesiae decernit*, cit., pp. 392-411; J. LLOBELL, *Associazioni non riconosciute e funzione giudiziaria*, cit., pp. 345-355; J. MIRAS, *Respuesta de C.P. para la interpretación autentica del CIC 20.VI.1987*, in *Ius Can.*, XXXI (1991), pp. 211-217; Id., *Brevi note sul contenzioso amministrativo canonico*, in *Ius Eccl.*, III (1991), pp. 693-697; P. MONETA, *I soggetti nel giudizio amministrativo ecclesiastico*, cit., pp. 55-70; E. LABANDEIRA, *La defensa de los administrados en el derecho canónico*, cit., pp. 467-490; A.M. PUNZI NICOLÒ, *Dinamiche interne e proiezioni esterne dei fenomeni associativi nella Chiesa*, in *Ius Eccl.*, IV (1992), pp. 495-510; P. HAYWARD, *Administrative justice according to the Apostolic Constitution 'Pastor Bonus'*, Roma, 1993, pp. 131-139.

<sup>77</sup> Si osserva come il tribunale adito abbia una competenza esclusiva, e a tal fine possieda i poteri necessari, a valutare la sussistenza dei presupposti soggettivi del ricorso. Il controllo sulla legittimazione ad agire, infatti, è un'indagine da svolgersi in concreto, sulla base delle circostanze della causa, e non può essere rimessa ad un'analisi in via generale ed astratta della regola di diritto. In caso di dubbio sulle disposizioni applicabili, poi, si ricorda come il giudice sia dotato di un potere autonomo di esegesi delle disposizioni da applicare (can. 16 § 3) e di soluzione delle lacune normative (can. 19), che esercita nei modi e con gli effetti propri della decisione giudiziale, diversi da quelli dell'interpretazione con valore di legge. È sintomo inoltre di una confusione di funzioni il fatto che la risposta della Commissione ed il primo decreto della Segnatura siano stati redatti e sottoscritti dalla medesima persona, nella duplice qualità di presidente nell'una e ponente nell'altro. Per tali considerazioni si vedano: J. MIRAS, *Respuesta*, cit., p. 213; E. LABANDEIRA, *La defensa de los administrados*, cit., pp. 474-475; J. LLOBELL, *Il «petitum» e la «causa petendi» nel contenzioso-amministrativo canonico*, cit., pp. 118-119.

giudizio ai diritti di difesa delle parti<sup>78</sup>. Dal punto di vista del contenuto, invece, si rileva come il quesito alla Pontificia Commissione e la relativa risposta non siano state formulate correttamente, poiché impostavano il problema dell'abilitazione del *coetus fidelium* nella prospettiva della legittimazione ad agire e non, più giustamente, della capacità processuale<sup>79</sup>, con riferimento, per di più, alla fase del ricorso gerarchico, ormai pregresso rispetto a quello in corso<sup>80</sup>.

Pure per quanto attiene in specifico alle decisioni della Segnatura Apostolica, si sottolineano alcune imprecisioni nello svolgimento dell'argomentazione tecnico-giuridica. Sebbene in linea teorica definiscano separatamente la capacità processuale<sup>81</sup> dalla *legitimitas ad causam*<sup>82</sup>, nondimeno desumono direttamente dall'interpretazione autentica, relativa esclusivamente al secondo presupposto, e senza ulteriori motivazioni, l'assoluta inabilità giuridica e d'agire del comitato<sup>83</sup>. Nella successiva disamina della legittimazione dei singoli fedeli, inoltre, non viene tenuta adeguatamente in conto la differenza tra l'interesse sostanziale, oggetto della tutela, e l'interesse processuale, quale utilità conseguibile dal ricorso, ma ambedue le cate-

<sup>78</sup> La negazione della legittimazione attiva del *coetus fidelium*, essendo contenuta in un documento di natura legislativa, non può essere oggetto degli ordinari mezzi di impugnazione dei provvedimenti giudiziali.

<sup>79</sup> Si trattava, infatti, di definire prima di tutto la condizione personale del comitato, circa la possibilità di essere titolare di diritti e doveri nella Chiesa e di promuovere un giudizio in loro difesa. La questione della legittimazione ad agire, data dal rapporto del ricorrente con l'oggetto della causa, si presentava come un *posterius* rispetto a quella della capacità di essere parte (E. LABANDEIRA, *La defensa de los administrados*, cit., pp. 465-476; J. MIRAS, *Respuesta*, cit., p. 213).

<sup>80</sup> Dottrina e giurisprudenza, peraltro, estendono *de plano* le precisazioni del responso anche al procedimento avanti la *Sectio Altera*.

<sup>81</sup> La nozione di *capacitas processualis* viene desunta dal can. 1476 (decreto c. Castillo Lara, n. 3).

<sup>82</sup> «*Quae legitimatio nihil aliud est quam peculiaris et iuridice tutelata relatio cum obiecto controversiae*» (decreto c. Castillo Lara, n. 3). «*A recurrentibus exigit, praeter capacitatem processualem sic vocatam legitimationem activam, peculiarem et iuridice tutelatam cum obiecto controversiae relationem*» (decreto c. Rossi, n. 12).

<sup>83</sup> La deduzione dell'incapacità si fonda sul semplice accertamento della mancanza delle qualità previste dal responso della Pontificia Commissione, vale a dire la carenza di personalità giuridica e di *recognitio ex* can. 299 § 3 (decreti c. Castillo Lara, n. 6; c. Rossi, n. 14). Si nega che il *coetus* possa essere riconosciuto come un soggetto ecclesiale portatore autonomo di interessi e, di conseguenza, che sia idoneo a far valere la loro tutela. Benché le decisioni non lo precisino esplicitamente, tuttavia intendono il difetto siccome riguardante non solo la *legitimitas ad processum* ma anche la capacità di essere parti nel giudizio.

rie sono ricomprese nella generica nozione di beneficio oggetto di *gravamen*<sup>84</sup>. E ancora, la valutazione del pregiudizio svolta in conformità alle indicazioni del responso della Pontificia Commissione e diretta ad accertare se *revera* sia stato sofferto danno dai ricorrenti, non distingue sufficientemente l'indagine sulla configurabilità meramente potenziale della lesione, ai fini preliminari dell'ammissione del ricorso, dalla verifica della sua effettiva esistenza, che rientra nell'ambito dell'esame sulla fondatezza della causa<sup>85</sup>.

Riguardo al merito dei problemi affrontati, è opportuno separare il tema della condizione personale del *coetus fidelium* da quello della legittimazione alla tutela dei diritti comunitari, per esporre alcune sintetiche considerazioni.

Il disposto relativo all'esclusione della capacità processuale delle associazioni non riconosciute ha introdotto un'interpretazione restrittiva della normativa, che si discosta dal convincimento espresso da una parte della dottrina e da alcune precedenti decisioni di ricorsi amministrativi. Secondo un'autorevole opinione<sup>86</sup>, infatti, le unioni collettive prive di personalità possiedono una certa soggettività giuridica, sia pure imperfetta, in quanto costituiscono il centro

<sup>84</sup> «*Etenim non de quocumque gravamine agitur, sed de gravamine iuridica consideratione digno, quod revera habetur non propter laesionem cuiuscumque utilitatis aut commodi, sed propter laesum interesse personale, directum, attuale, in lege fundatum et proportionatum*» (decreto c. Castillo Lara, n. 5). Si può osservare come l'indistinzione dei concetti determini l'attribuzione all'interesse sostanziale dei caratteri di quello processuale, con la conseguente restrizione delle situazioni giuridiche ritenute meritevoli di tutela. È evidente, poi, che la nota della proporzionalità, intesa come «*relatio ... inter interesse laesum et motiva, quae Superiorem duxerunt ad actum administrativum eliciendum*» (decreto c. Castillo Lara, n.4), attiene propriamente all'indagine sul merito della controversia ed alla legittimità dell'atto, volta a stabilire se il provvedimento abbia considerato e rispettato le esigenze dei fedeli oppure, al contrario, se sia viziato da un abuso di potere per l'inadeguatezza dei motivi che sostengono quanto è stato disposto. Sulla possibile violazione dei diritti da parte del potere discrezionale dell'autorità ecclesiastica si rinvia alle considerazioni svolte *infra* al § 5.

<sup>85</sup> L'anticipazione della seconda nella prima comporta un'arbitraria preclusione alla trattazione sulla sostanza della controversia e un grave pregiudizio alle possibilità di contraddittorio sul merito della domanda (E. LABANDEIRA, *La defensa de los administrados*, cit., pp. 481-482; J. MIRAS, *Respuesta*, cit., p. 214).

<sup>86</sup> F. ROBERTI, *De processibus*, cit., I, p. 513; G. OLIVERO, *Le parti nel giudizio canonico*, cit., pp. 55-62; R. FIGUEROA, *La 'persona standi in iudicio'*, cit., p. 115. Dopo il responso della Pontificia Commissione sostengono ancora la configurabilità della capacità processuale delle associazioni non riconosciute: B. GANGOITI, *De iure standi in iudicio*, cit., p. 410; J. LLOBELL, *Associazioni non riconosciute e funzione giudiziaria*, cit., pp. 351-355; R. NAVARRO-VALLS, *Las asociaciones sin personalidad en derecho canónico*, in AA. VV., *L'elemento associativo nella Chiesa*, cit., pp. 550-

unitario di imputazione di determinate situazioni giuridiche<sup>87</sup>. Lo stesso Codice conferisce all'ente come nucleo autonomo, e non ai singoli componenti, la titolarità di alcuni diritti e doveri attinenti alla sua struttura ed esistenza<sup>88</sup>. Ciò comporta necessariamente anche l'attribuzione a queste aggregazioni della capacità di essere parte nel processo<sup>89</sup> e di stare in giudizio attraverso i legittimi rappresentanti, per far valere le pretese di cui possono essere portatrici<sup>90</sup>.

552; A. GAUTHIER, *Juridical Persons in the Code of Canon Law*, in *Studia canonica*, XXV (1991), p. 84; P. MONETA, *I soggetti nel giudizio amministrativo ecclesiastico*, cit., pp. 58-59; L. NAVARRO, *Diritto di associazione e associazioni dei fedeli*, Milano, 1991, pp. 84-92; A.M. PUNZI NICOLÒ, *Dinamiche interne e proiezioni esterne dei fenomeni associativi nella Chiesa*, cit., pp. 507-510. In senso contrario si esprime invece E. LABANDEIRA, *La defensa de los administrados*, cit., p. 476.

<sup>87</sup> La soggettività delle unioni 'di fatto' risulta attenuata rispetto alla personalità, perché la sua sfera giuridica non è completamente indipendente da quella dei vari componenti (can. 310). Tuttavia, questo fenomeno si differenzia da una semplice comunione tra associati, per il fatto che il patrimonio dell'ente possiede pur sempre una consistenza unitaria e autonoma in base al vincolo di destinazione a realizzare i fini specifici stabiliti nel patto di costituzione. Per approfondimenti, si rinvia a L. NAVARRO, *Diritto di associazione e associazioni dei fedeli*, cit., pp. 87-89.

<sup>88</sup> Le norme applicabili alle associazioni private non distinguono a seconda che siano erette o non in persona giuridica. A tutte si devono pertanto riconoscere il diritto al nome (can. 304 § 2), il potere di darsi degli statuti e di gestire la propria organizzazione interna e i rapporti con gli aderenti (cann. 304 § 1, 306-309), l'idoneità a ricevere privilegi, indulgenze ed altre grazie speciali (can. 306), il dovere di sottostare alla vigilanza dell'autorità ecclesiastica (can. 305) (si vedano anche i cann. 321, 323-326). Si rammenta del resto che le stesse associazioni semplicemente *adprobatae* (can. 686 § 1 *vet. cod.*), o *recognitae* (can. 299 § 3 *nov. cod.*), cui si riconoscono peculiari situazioni giuridiche, possono essere prive di personalità giuridica. Per un esame più approfondito dei diritti delle associazioni non riconosciute, si vedano: R. NAVARRO-VALLS, *Las asociaciones sin personalidad*, cit., pp. 551-552; L. NAVARRO, *Diritto di associazione*, cit., pp. 84-92.

<sup>89</sup> Si applica il principio generale per cui la capacità di essere parti è la capacità giuridica generale trasportata nell'ambito processuale: «*Omnes qui habent capacitatem iuridicam, generaliter habent quoque capacitatem partis; verum aliquando capacitate partis pollent etiam ii qui non gaudent plena capacitate iuridica*» (F. ROBERTI, *De processibus*, cit., I, p. 511. Cfr. anche G. OLIVERO, *Le parti nel giudizio canonico*, cit., p. 59).

<sup>90</sup> A norma del can. 310, le associazioni non riconosciute, a differenza delle persone giuridiche, agiscono come insiemi di fedeli rappresentati unitariamente dai procuratori detentori del potere generale di agire per conto di questi enti nel campo sostanziale, senza la necessità di uno specifico mandato processuale (V. PRIETO MARTÍNEZ, *Iniciativa privada y personalidad jurídica: las personas jurídicas privadas*, in *Ius Can.*, XXV (1985), p. 509; R. NAVARRO-VALLS, *Las asociaciones sin personalidad*, cit., p. 554; L. NAVARRO, *Diritto di associazione*, cit., p. 89).

Un'esplicita ammissione dell'attitudine ad agire nel processo delle unioni prive di personalità è prevista in ordine ai procedimenti di beatificazione e di canonizzazione, dove la causa può essere introdotta da un «*christifidelium coetus ab ecclesiastica auctoritate admissus*»<sup>91</sup>. In tale nozione generica si possono ricomprendere diversi tipi di raggruppamenti di persone, dotati di un maggiore o minore grado di organizzazione: sia l'associazione costituita stabilmente per il perseguimento di fini generali, sia il comitato creato appositamente per dare impulso alla procedura<sup>92</sup>. Non sembra quindi affatto incongruo riconoscere a questi *coetus* la capacità di promuovere pure altri ricorsi contenziosi canonici, amministrativi o giudiziali, per la tutela delle esigenze comuni dei suoi membri<sup>93</sup>. In tal senso, anzi, esistono alcune passate decisioni della S. Congregazione del Concilio e della Rota Romana che accettano senza discussioni il diritto di alcuni gruppi di fedeli ad impugnare i provvedimenti dell'ordinario relativi alla cura della loro parrocchia<sup>94</sup>. È oggetto invece di una questione ulteriore, attinente alla legittimazione ad agire, valutare quale genere di interessi i comitati possano propriamente sostenere.

La mancanza di personalità giuridica non costituisce pertanto una ragione sufficiente per sé a negare la capacità processuale. *A fortiori*, non può essere addotto come motivo valido neppure il fatto di non aver ottenuto la *recognitio ex can. 299 § 3*. La sottoposizione degli statuti alla revisione, infatti, non ha valore costitutivo per l'esistenza di un'associazione nella Chiesa, dal momento che rappresenta solo una modalità per render nota all'autorità la sua presenza e per consentire di controllare se nella struttura, nei mezzi e nei fini non vi sia nulla di contrastante con la disciplina, la fede e l'integrità dei costumi<sup>95</sup>. L'esercizio della libertà di aggregazione dei fedeli,

<sup>91</sup> *Normae servandae in inquisitionibus ab Episcopis faciendis*, cit., p. 480. Il can. 2003 § 1 del precedente Codice definiva il gruppo promotore soltanto come: «*legitimus Christifidelium coetus*». La necessaria ammissione dell'autorità ecclesiastica, tuttavia, non configura la *recognitio* del can. 299 § 3, ma una particolare autorizzazione di competenza dell'organo adito per il procedimento di beatificazione. Sulla natura di questo provvedimento, quale semplice condizione all'esercizio di un diritto di cui il fedele è riconosciuto titolare, si veda: G. DALLA TORRE, *Processo di beatificazione e canonizzazione*, cit., p. 937; P. MONETA, *La giustizia nella Chiesa*, cit., p. 220.

<sup>92</sup> G. OLIVERO, *Le parti nel giudizio canonico*, cit., pp. 59-60.

<sup>93</sup> Si ricorda come anche negli ordinamenti statuali si ammetta ormai ampiamente la capacità processuale delle associazioni non riconosciute: si rinvia, per tutti, a S. CASSARINO, *Il processo amministrativo*, cit., I, pp. 568-571.

<sup>94</sup> Si vedano le decisioni citate *supra* nel § 2 alla nota 53.

<sup>95</sup> S. PETTINATO, *Associazioni private dei fedeli e 'debita relatio' con l'autorità ecclesiastica*, in AA. VV., *Studi in memoria di M. Condorelli*, I, 2, Milano, 1988, pp.

del resto, essendo espressione di uno statuto naturale, non dipende dal riconoscimento formale della gerarchia, ma si fonda primariamente sulla sostanziale conformità ai principi di comunione da parte del negozio di creazione del gruppo e della sua attività concreta. Accertati questi presupposti, l'*agnitio* diviene un atto dovuto, che si limita a dichiarare il possesso da parte dell'unione delle condizioni di ecclesialità<sup>96</sup>.

La *recognitio statutorum* non viene quindi considerata un requisito obbligatorio per individuare l'autenticità di un'associazione, quanto piuttosto un onere da espletare qualora si voglia far acquisire al gruppo una particolare condizione o si desiderino conseguire determinati risultati<sup>97</sup>. Di conseguenza, pure le unioni che non abbiano adempiuto alle formalità stabilite dal can. 299 § 3 danno vita egualmente a dei fenomeni legittimi e pienamente compatibili con una partecipazione responsabile dei fedeli alla missione del Popolo di Dio<sup>98</sup>. La frapposizione di ostacoli alla capacità processuale di questi gruppi risulta così tanto più ingiustificata se si considera che vengono ritenuti possibili anche altri modi di riconoscimento oltre a quello previsto dal Codice<sup>99</sup>, e non si esclude neppure che possa essere lo stesso giudice a procedere alla *recognitio* in sede di ricorso contenzioso<sup>100</sup>.

1166-1175; R. NAVARRO-VALLS, *Las asociaciones sin personalidad*, cit., pp. 552-555; G. FELICIANI, *Il popolo di Dio*, cit., pp. 160-162; L. NAVARRO, *Diritto di associazione*, cit., pp. 77-84.

<sup>96</sup> In ragione della doverosità o, all'opposto, della discrezionalità del potere ecclesiastico di concedere il provvedimento, si sottolinea la differenza tra la *recognitio ex can. 299 § 3* e l'*approbatio* richiesta dal can. 322 per ottenere la personalità giuridica (S. PETTINATO, *Associazioni private dei fedeli*, cit., p. 1172; G. FELICIANI, *Il popolo di Dio*, cit., p. 162).

<sup>97</sup> Ai fini, ad esempio, dei cann. 299 § 2, 300, 324 § 2 (G. FELICIANI, *Il popolo di Dio*, cit., p. 161; L. NAVARRO, *Diritto di associazione*, cit., p. 80).

<sup>98</sup> Non tutte le forme associative sono infatti da ricondurre ad un intervento della gerarchia, ma si possono configurare diversi gradi di ecclesialità dei gruppi, a seconda del loro rapporto più o meno stretto con la funzione pubblica di governo (J. LLOBELL, *Associazioni non riconosciute e funzione giudiziaria*, cit., pp. 351-352; P. MONETA, *I soggetti nel giudizio amministrativo ecclesiastico*, cit., pp. 58-59; A.M. PUNZI NICOLÒ, *Dinamiche interne e proiezioni esterne dei fenomeni associativi nella Chiesa*, cit., p. 510).

<sup>99</sup> Talvolta può mancare un atto ufficiale dell'autorità e l'associazione viene riconosciuta in forma implicita (S. PETTINATO, *Le associazioni dei fedeli*, in AA. VV., *Il fedele cristiano. La condizione giuridica dei battezzati*, Bologna, 1989, p. 257; L. NAVARRO, *Diritto di associazione*, cit., p. 78).

<sup>100</sup> Questo riconoscimento può essere compiuto dal superiore gerarchico o dalla *Sectio Altera*, sia nel procedimento di impugnazione del rifiuto di concessione della revisione da parte dell'autorità competente, sia nel giudizio promosso diretta-

Nondimeno, nonostante le diversità di pensiero, la dottrina deve necessariamente prendere atto del disposto preclusivo della capacità processuale del *coetus fidelium* adottato nella risposta della Pontificia Commissione e, sulla base di questa, nei decreti della Segnatura Apostolica. In considerazione peraltro della norma del can. 16 § 2, sarebbe forse stato più corretto non applicare retroattivamente ai procedimenti già introdotti l'interpretazione che restringe i criteri di ammissione del ricorso e pregiudica l'esercizio dei diritti di difesa. Quanto meno, data la novità della regola, sarebbe stato più equo che il giudice permettesse ai ricorrenti di regolarizzare la posizione processuale, o procedendo direttamente alla *recognitio* del comitato, o riconoscendo effetti sananti alla dichiarazione dei componenti di voler agire in litisconsorzio.

Riguardo invece al disposto sulla legittimazione ad agire delle singole persone, il cardine del problema consiste non tanto nell'individuare il pregiudizio che di fatto i parrocciani possono patire dal decreto di chiusura al culto della chiesa <sup>101</sup>, quanto piuttosto nell'accertare se in capo ai ricorrenti sussista la titolarità di una situazione giuridica specifica in ordine all'edificio sacro, tale da giustificare il diritto di intervenire a favore della sua conservazione. A tale proposito, le decisioni della Segnatura hanno escluso che la semplice condizione di fedele, con le fondamentali prerogative di espressione e celebrazione della fede cristiana, possano costituire un titolo di per sé sufficiente e valido per vantare nei confronti dell'autorità gerarchica una qualsiasi pretesa di natura pubblicistica relativa all'uso comune del tempio <sup>102</sup>. Alle persone si viene così a riconoscere solo un'aspettativa generica a rendere collettivamente culto a Dio, che possono soddisfare all'interno delle strutture e secondo le formalità stabilite con potere discrezionale dai Pastori. Seguendo questa impostazione, si giunge a ritenere che le disposizioni volte a regolare in maniera indifferenziata per un'intera comunità i modi concreti di esercizio degli adempimenti rituali non abbiano alcuna incidenza diretta sulla sfera personale di ciascun individuo e non possano quindi essere dallo stesso impugnati per violazione dei propri diritti <sup>103</sup>.

mente dal comitato per la difesa degli interessi comuni, a prescindere da una precedente richiesta ex can. 299 § 3 (J. LLOBELL, *Associazioni non riconosciute e funzione giudiziaria*, cit., pp. 352-354).

<sup>101</sup> Tale questione attiene più propriamente all'interesse processuale.

<sup>102</sup> Si riconoscono solo i diritti connessi ad un rapporto giuridico particolare con l'edificio, fondati su un titolo specifico (ad esempio un negozio di fondazione o di edificazione), non sulla condizione comune di utilizzatore della struttura immobiliare.

<sup>103</sup> Per ragioni sistematiche si preferisce rinviare le considerazioni critiche su siffatte conclusioni dopo l'esame dell'evoluzione della giurisprudenza.

#### 4. L'evoluzione della giurisprudenza

Le indicate decisioni della *Sectio Altera* hanno esercitato un'influenza determinante in ordine all'impostazione del problema sull'ammissibilità del ricorso nelle cause esaminate in seguito. Si constata innanzitutto come nei successivi procedimenti non venga più posta in discussione e si consideri invece acquisita in modo definitivo la conclusione circa l'incapacità processuale dei *coetus fidelium*. Difatti, alcune istanze di impugnazione dei provvedimenti dell'ordinario che erano state presentate all'incirca nello stesso periodo a nome di alcuni comitati di fedeli non furono poi ulteriormente proseguite <sup>104</sup>, mentre i ricorsi introdotti successivamente sono stati sempre proposti per conto di specifiche persone.

Relativamente alle cause avanzate da singoli fedeli, alcune decisioni hanno proseguito nella posizione restrittiva enunciata dalla precedente giurisprudenza circa l'accertamento dell'abilitazione ad agire per la tutela dei diritti comuni <sup>105</sup>.

Così, è stato rigettato a *limine* per difetto di legittimazione attiva <sup>106</sup> un ricorso introdotto da un parrocciano, a nome proprio e in rappresentanza di altri, al fine di opporsi al decreto dell'Arcivescovo che disponeva la restaurazione della chiesa parrocchiale e la risistemazione degli arredi sacri in essa contenuti <sup>107</sup>. Nella motivazione del provvedimento si richiamava il con-

<sup>104</sup> Presso la Segnatura Apostolica, prot. n. 18015/86 CA (*Demolitionis ecclesiae*); 19037/87 CA (*Venditionis ecclesiae et reductionis in usum profanum*). Vi è anche una causa atipica, nella quale un comitato cittadino si opponeva, richiamando il diritto alla salute, alla decisione del Vescovo di costruire un centro parrocchiale in una zona di verde pubblico (prot. n. 19646/87 VAR). Tutte queste controversie sono state abbandonate dopo la prima lettera di denuncia.

<sup>105</sup> Vengono riportate testualmente le definizioni e le argomentazioni esposte nel decreto del 21 novembre 1987 c. Castillo Lara. Per quanto concerne le imprecisioni tra interesse sostanziale e interesse processuale, questione di merito e questione preliminare, contenute in detto provvedimento e riscontrabili anche in quelli che lo citano, si rimanda ai rilievi critici esposti *supra* nel § 3.

<sup>106</sup> Presso la Segnatura Apostolica, prot. n. 21024/89 CA (*Renovationis ecclesiae paroecialis*), decreto emanato in Congresso il 26 gennaio 1990.

<sup>107</sup> I motivi di illegittimità del provvedimento dell'ordinario e della decisione di conferma della Congregazione del Culto divino e della Disciplina dei sacramenti riguardavano l'asserita falsa interpretazione dell'istruzione «*Inter Oecumenici*» (n. 90) in ordine all'applicazione della riforma liturgica ai monumenti di valore storico-artistico, e la violazione dei cann. 1292 § 2 e 1295 circa la necessità della licenza della S. Sede per i negozi che superino l'ammontare di una certa cifra. La posizione legittimante dei fedeli era indicata nello *ius ad propriam vitam spiritualem*



retto di *gravamen* presupposto della domanda e si escludeva che i fedeli ricorrenti potessero subire una lesione giuridicamente rilevante dall'atto contestato, in quanto non risultavano titolari di un interesse degno di tutela in merito alla conservazione di una determinata struttura interna della chiesa, né sotto il profilo della strumentalità ad un peculiare rito liturgico<sup>108</sup>, né sotto il profilo della salvaguardia di oggetti di valore storico-artistico<sup>109</sup>.

In un'altra causa riguardante la decisione del Vescovo di estinguere e contestualmente di riunire in una medesima circoscrizione tre parrocchie, una territoriale e le altre personali, per i fedeli rispettivamente di origine italiana e di origine polacca, fu dichiarata parimenti inammissibile l'istanza di impugnazione del provvedimento presentata da un membro della comunità italiana<sup>110</sup>. Anche in questa fattispecie venne negata la legittimazione attiva del ricorrente per l'impossibilità di considerare una situazione giuridica protetta dall'ordinamento la sua pretesa di mantenere una distinta parrocchia per le persone portatrici di particolari esigenze culturali o di specifiche tradizioni religiose<sup>111</sup>.

ex can. 214, che richiede per la sua piena espressione l'uso e l'ausilio di locali e suppellettili idonei. A questo proposito si ricordava nelle defensionali come lo stesso ricorrente avesse rivolto una petizione alla Pontificia Commissione *Ecclesia Dei* affinché la chiesa fosse eretta in parrocchia 'di rito tridentino'.

<sup>108</sup> «*Ius, de quo in can. 214, cum quadam ecclesia paroeciali vel aede sacra vinculum non est ..., eo vel minus cum eiusdem interna dispositione, decoratione et ornatu; sicut suppressio ecclesiae, ita etiam renovatio ecclesiae fons esse potest quorundam incommodorum vel difficultatum; sed huiusmodi interesse, etsi reale, non apparet in lege ita fundatum ut legitimet verum recursum ...*» (decreto 26 gennaio 1990).

<sup>109</sup> «*Idem dicendum est de interesse generali ... pro conservandis aedibus sacris vel monumentis Ecclesiae arte vel historia praestantibus ... fundamentum nullo modo parebet pro recurso hierarchico exhibendo*» (ibidem).

<sup>110</sup> Presso la Segnatura Apostolica, prot. n. 21896/90 CA (*Suppressionis paroeciae*), decreto di rigetto a limine emesso nel Congresso il 25 gennaio 1991. Gli asseriti vizi di illegittimità dell'atto dell'ordinario e della successiva conferma della Congregazione per il Clero riguardavano violazioni di legge in *decernendo*, per abuso di potere dell'ordinario, e in *procedendo*, per mancato rispetto di un preteso diritto dei fedeli ad essere consultati in materia. Non viene indicata con precisione dalla difesa la situazione giuridica sostanziale lesa dal decreto, ma si invoca genericamente il diritto della comunità a conservare la propria parrocchia.

<sup>111</sup> «*Ius ad formam propriam vitae spiritualis (cfr. can. 214), ...cum quadam ecclesia paroeciali vel aede sacra vinculum non est, immo neque cum quadam paroecia personali, quae est una tantum ex pluribus comprobatis rationibus et viis - ad locorum adiuncta seu circumstantias, ad consuetudines et necessitates eorundem fidelium accommodandis - in pastoralis cura agenda pro coetibus specialibus fidelium ...*» (decreto 25 gennaio 1991). Come si può rilevare, l'annotata decisione non ha con-

Due ulteriori ricorsi furono respinti a limine dal Segretario per insussistenza di un'incidenza diretta degli effetti dell'atto amministrativo sulla sfera giuridica del ricorrente. La prima controversia concerneva la contestazione di un laico alla decisione del Vescovo di affidare la cura di alcune reliquie al Museo civico di arte e storia, poiché lo considerava un sistema di custodia non confacente alla venerazione dovuta alle *res sacrae*<sup>112</sup>. Il decreto escludeva la proponibilità dell'istanza per mancanza di una lesione ad una situazione soggettiva propria del fedele<sup>113</sup>.

La seconda causa, invece, riguardava l'opposizione di un membro della comunità alla decisione del consiglio parrocchiale di rimuovere dalla chiesa una statua della Vergine<sup>114</sup>. La domanda venne rigettata per la ragione che la *res controversa* non apparteneva al patrimonio del ricorrente, bensì a quello della parrocchia, i cui diritti potevano essere esercitati solo dal parroco o da un suo rappresentante<sup>115</sup>.

Di contro ai disposti preclusivi stabiliti dai menzionati decreti, due sen-

siderato la posizione legittimante del fedele in ordine al diritto alla parrocchia, ma in rapporto al diritto ad una forma personale di culto, ex can. 214, ricalcando l'impostazione dei precedenti decreti. Riguardo al motivo di impugnazione circa l'omessa consultazione degli interessati, il decreto anticipa in sede preliminare l'esame della questione di merito e dichiara che siffatta audizione non è prevista né per la soppressione di una parrocchia ex can. 515 § 2, né per la demolizione di una chiesa ex can. 1222 § 2.

<sup>112</sup> Presso la Segnatura Apostolica, prot. n. 24003/93 CA (*Reliquiarum*), decreto del Segretario del 31 agosto 1993. Il ricorso viene interposto in seguito al silenzio della Congregazione per i Vescovi che non si è pronunciata sull'impugnazione gerarchica ad essa proposta contro il provvedimento dell'ordinario, per violazione dei cann. 392 § 2, 1171 e 1190 §§ 1-2 circa la dovuta diligenza del Vescovo nella conservazione delle reliquie.

<sup>113</sup> «*... huiusmodi assertum gravamen praesupponit recurrentem contendere ali-quod suum ius subiectivum vel saltem interesse laesum esse; ... Cum in casu recur-rens ... legitimatione activa careat ad verum recursum proponendum, quia res de qua agitur eius conditionem iuridicam directe non afficit*» (decreto del 31 agosto 1993). In ogni caso si rileva la non corretta presentazione del ricorso gerarchico alla Congregazione per i Vescovi, essendo competente in materia la Congregazione del Culto divino e della Disciplina dei sacramenti, a norma dell'art. 69 della costituzione apostolica *Pastor Bonus*.

<sup>114</sup> Presso la Segnatura Apostolica prot. n. 24179/93 CA (*Iurium*), decreto del Segretario del 29 aprile 1993.

<sup>115</sup> Nella motivazione si legge: «*Attento quod res de qua agitur non afficit direc-te, actualiter et immediate ipsam conditionem iuridicam D.ni (recurrentis), et per-specto quod idem D.nus agere nequit nomine paroeciae ... (cfr. cann. 532 et 1480)*» (decreto del 29 aprile 1993).

tenze della *Sectio Altera* della Segnatura Apostolica hanno avviato un'interpretazione più aperta delle condizioni soggettive di ammissibilità dei ricorsi.

Le decisioni si riferiscono a due cause analoghe, sorte quasi contemporaneamente nella medesima diocesi, in rapporto ad un piano generale deciso dall'Arcivescovo del luogo per ridefinire i confini delle parrocchie, mediante la cancellazione di alcune circoscrizioni e l'incorporazione delle relative comunità a quelle più vicine<sup>116</sup>. Una terza controversia di contenuto simile e di medesima provenienza è stata invece respinta *in limine litis*, perché proposta dopo la scadenza dei termini perentori<sup>117</sup>.

In entrambe le fattispecie venivano impugnati i provvedimenti dell'ordinario diocesano che formalmente avevano soppresso le parrocchie personali dei ricorrenti, l'una per i fedeli di origine polacca, l'altra per quelli di nazionalità italiana, ma di fatto venivano anche a chiudere al culto e ridurre ad uso profano le relative chiese. Le istanze erano presentate a nome di alcuni componenti di quelle comunità, che agivano come singoli uniti in litisconsorzio. I vizi di illegittimità contestati alle decisioni dell'Arcivescovo ed alle successive conferme della Congregazione per il Clero in sede di ricorso gerarchico, concernevano violazioni di diritto *in procedendo* e *in decernendo*<sup>118</sup>.

La questione preliminare sulla legittimazione attiva dei fedeli in ambedue i ricorsi venne risolta positivamente dal Congresso, sulla base del voto favorevole del promotore di giustizia deputato<sup>119</sup>. Proseguita così la trattazione nel merito, le cause furono decise dal Collegio con due sentenze che confermavano l'abilitazione a ricorrere dei parrocchiani, ma accertavano l'invalidità dei decreti arciepiscopali per la sola violazione di legge *in procedendo*<sup>120</sup>.

<sup>116</sup> Presso la Segnatura Apostolica, prot. n. 21883/90 CA (*Suppressionis paroeciae*) e 22036/90 CA (*Suppressionis paroeciae*).

<sup>117</sup> Presso la Segnatura Apostolica, prot. n. 22238/90 CA (*Suppressionis missionis et clausurae eiusdem ecclesiae*), decreto del Segretario del 23 gennaio 1991.

<sup>118</sup> Le irregolarità nella procedura riguardavano principalmente il fatto che prima dell'adozione dei provvedimenti non fossero stati effettivamente e ritualmente consultati i consigli presbiterali, come prescrivono invece il can. 515 § 2, per la soppressione delle parrocchie, e il can. 1222 § 2, per la riduzione ad uso profano degli edifici di culto. Sotto il profilo del contenuto, invece, si contestava la mancanza di motivazioni sufficientemente serie e adeguate a giustificare una decisione così grave per la sua incidenza sul bene delle anime.

<sup>119</sup> I decreti di ammissione alla discussione vengono emanati nel Congresso tenutosi il 10 ottobre 1991 avanti il Segretario, «*vi facultatum specialium a Summo Pontifice concessarum*».

<sup>120</sup> Le sentenze sono entrambe *coram* Fagiolo; nella causa prot. n. 22036/90 CA è stata emessa il 20 giugno 1992, in quella prot. n. 21883/90 CA è stata data il 16 gennaio 1993.

Per quanto attiene in particolare al problema dell'ammissibilità del ricorso, si sottolinea come le sentenze da ultimo annotate abbiano cambiato, rispetto alla precedente giurisprudenza, la prospettiva di valutazione delle posizioni soggettive poste a fondamento dell'azione dei parrocchiani. La legittimazione attiva, infatti, non viene più definita in rapporto ai diritti e doveri della vita religiosa e di culto che appartengono in generale a tutti i fedeli, ma viene impostata in base alla condizione specifica di membro di una determinata comunità cristiana e per tale qualità possessore di un titolo particolare per far valere il rispetto delle norme che garantiscono la conservazione e l'esercizio delle situazioni giuridiche comprese in questo *status*.

La decisione emessa per prima in ordine di tempo ha precisato innanzitutto che i semplici parrocchiani non agivano come rappresentanti dell'autorità ecclesiastica della loro circoscrizione, ma per un titolo proprio, in forza degli essenziali diritti e doveri di partecipazione all'apostolato e alla cura amministrativa della comunità, che li rendono responsabili della vitalità dell'organismo e perciò costituiscono già per se stessi una valida giustificazione alla promozione diretta della loro difesa<sup>121</sup>. È stata messa in risalto, inoltre, l'importanza che assume l'istituzione parrocchiale per il bene dei cristiani, come luogo pastorale in cui concretamente ricevono i necessari aiuti alla salvezza e realizzano le funzioni connesse all'appartenenza al Popolo di Dio<sup>122</sup>. Di conseguenza, si è configurato un rapporto di immediata ri-

<sup>121</sup> «*Nemo est qui hodie, post declarationes Concilii Vaticani II quoad Christifidelium iura et obligationes partem habentium in evangelizatione, in actuositate pastoralis et in adiuvandis ministris sacrae hierarchiae, non videat quantum sit christifidelium 'interesse' seu bonum, quod, per se ipsum, iam fundamentum praebet actioni vel legitimationi agendi ut idem bonum persequi et vindicare ipsi valeant; quodque ipsa lex agnoscit atque defendit: non aliter, enim, deducitur ex plurimis canonibus, simul recte perpensis, iura muneraque fidelium respicientibus (cfr. cann. 224-231)*» (sentenza del 20 giugno 1992, n.7).

<sup>122</sup> «*... communitas paroecialis seu paroecia est ordinaria ecclesiastica structura quae modo directo et proprio animarum cura offert et in qua dicta iura et munera exercentur (cfr. cann. 515 § 1, 516 § 2, 519, 528, 529 § 2 praesertim)*» (ivi, n. 7). «*Can. 515 § 1 naturam specificans paroeciae eius momentum et pondus in communitate ecclesiali patefacit. Etiam Concilium Vaticanum II magnum tribuit paroeciae momentum et pondus, cum sit communitas quae aliquo modo repraesentat "Ecclesiam visibilem per orbem terrarum constitutam" (SC 42); et dioecesis "paroecia velut cellula est" (AA 10); atque exemplum perspicuum apostolatus communitarii praebet, omnes (bene hoc notetur pro nostro casu) quotquot ibi inveniunt "diversitates humanas in unum congregans et Ecclesiae universalitati inserens" (AA 10) ... Vaticanum II insuper fovet participationem collaborationemque laicorum actuositati pastoralis paroeciae (cfr. AG 41)*» (ibidem). «*Praeter Concilium Vaticanum II Codex habet tamquam fontes suarum normarum etiam documenta postconciliaria, ... quae haud parvum tribuunt momentum actioni pastoralis christifidelium in eorundem paroecia*» (ivi, n. 9).

levanza tra la piena attuazione della posizione di membro di un gruppo parrocchiale e la possibilità di frequentare determinate strutture ecclesiali, a differenza invece dell'esercizio del generico diritto di culto, che non risulta vincolato ad un particolare edificio sacro <sup>123</sup>.

In considerazione quindi dei gravi effetti prodotti dalla soppressione della parrocchia sulla sfera giuridica dei suoi componenti <sup>124</sup>, la sentenza ha riconosciuto ai ricorrenti un interesse personale e protetto dall'ordinamento a pretendere che l'autorità competente a decidere siffatta misura abbia tenuto nel debito conto le prerogative dei fedeli ed il vantaggio arrecato alle anime <sup>125</sup>. Per tale ragione, si è ricordato come i provvedimenti in materia, benché siano affidati alla discrezionalità del Vescovo, debbano tuttavia essere assunti nel rispetto delle regole di buona prudenza e soprattutto delle norme di legge che sono poste a garanzia dei diritti e dell'utilità delle persone <sup>126</sup>.

La seconda sentenza ha ribadito la legittimazione dei parrocchiani a ricorrere per reclamare l'osservanza della legge in tutto ciò che riguarda la vita della parrocchia <sup>127</sup>. Tale abilitazione trova giustificazione nella fondamentale adesione e collaborazione attiva dei vari componenti alla missione

<sup>123</sup> «*Utique, stricte rem examini subiciendo, ius ad formam vitae christianae de qua in can. 214 vinculum non est directe cum quadam ecclesia paroeciali vel aede sacra sed clare patet suppressionem paroeciae et ecclesiae paroecialis reductionem ad usum profanum grave detrimentum vitae christianae afferre*» (ivi, n. 10).

<sup>124</sup> «*Huiusmodi rite perpenso 'interesse' seu bono, retineri debet suppressionem paroeciae esse actum qui iuridice atque multipere tangit vitam communitatis paroecialis et singulorum membrorum paroeciae*» (ivi, n. 7).

<sup>125</sup> «*Ideoque negari nequit in casu verum legitimumque 'interesse', quod naturam praesertim personalem, directam et actualem quodque lex necessario tueri debet praesertim quum paroecia est in periculo suppressionis, seu qui potestatem habet erigendi et supprimendi paroecias, ita agere debet ut huiusmodi cura semper sit ratio ultima decisionis (cfr. can. 1752), ita ut bonum fidelium eorundemque iura et munera una cum obligationibus quibus ipsi tenentur sufficienter sint in tuto posita*» (ivi, n. 7).

<sup>126</sup> «*Certe certiusque solius Episcopi est paroeciam erigere eamque suppressere (can. 515 § 1); attamen, ... nemo est qui non videat quantum sit interesse publicum et christifidelium bonum cum paroeciae eriguntur vel supprimuntur. Ideoque, negotia erectionis vel suppressionis paroeciarum rite et prudenter agenda sunt; praesertim omnia ad regulam iuris recte agenda sunt, cum ius ad tutelam iurium bonique christifidelium sit constitutum*» (ivi, n. 9).

<sup>127</sup> «*... ipsi ... sunt membra paroeciae ... ius habentia ut in omnibus, quae ipsorum paroecialem vitam respiciunt, servetur ius canonicum*» (sentenza del 16 gennaio 1993, n. 18).

liturgica, di apostolato e di giurisdizione nella loro comunità <sup>128</sup>. La decisione, nondimeno, risulta meno chiara della precedente nello specificare il criterio di riferimento delle situazioni giuridiche protette alla condizione personale dei ricorrenti ed il titolo del loro intervento. Non si comprende, cioè, se ai singoli si riconosca il diritto di agire per conto proprio, come membri della comunità, per proteggere i diritti che appartengono allo *status* parrocchiale di ciascuno, ovvero si attribuisca solo la facoltà di sostituire i legittimi rappresentanti della parrocchia, quando siano impediti, per tutelare i diritti dell'istituzione ecclesiastica.

## 5. Il fondamento della legittimazione a ricorrere *uti fidelis*

Le conclusioni raggiunte dalle sentenze da ultimo citate della Segnatura Apostolica circa un riconoscimento estensivo della legittimazione a ricorrere in difesa delle prerogative comunitarie valorizzano certamente, sotto il profilo politico-istituzionale, le istanze di partecipazione attiva dei fedeli alla vita pubblica della comunità, che sono da considerarsi essenziali nella costituzione divina della *Societas Ecclesiae*. Sul piano più strettamente tecnico, è da sottolineare il cambiamento di prospettiva, rispetto alla precedente giurisprudenza, nel valutare la relazione di appartenenza dell'oggetto della causa alla sfera patrimoniale della singola persona, che permette di fondare una soluzione giuridica valida per garantire un'adeguata protezione in sede processuale agli interessi diffusi tra i consociati. Siffatta impostazione viene dedotta dal Supremo Tribunale in base ad un ragionamento che interpreta i principi generali di ammissibilità dei ricorsi e li applica al caso concreto secondo una logica coerente alla prevalente ordinazione in senso soggettivo del sistema di giustizia amministrativa.

In conformità al fine primario di tutela delle situazioni giuridiche, l'indagine sull'abilitazione attiva al ricorso verte principalmente sull'accertamento dell'esistenza in capo all'istante di un interesse sostanziale sulla materia del contendere, che sia riconosciuto degno di rilevanza giuridica nell'ordinamento canonico <sup>129</sup>. In ordine ai beni che rientrano nel godimen-

<sup>128</sup> «*Christifideles ergo, propter arctam cum Ecclesia consuetudinem et communionem vitae, quae generatim et praesertim in propria paroecia exercent, membra activa habendi sunt eorundem paroeciae atque habiles ad iura paroeciae defendenda*» (ibidem).

<sup>129</sup> Si tratta di una situazione sostanziale sussistente prima ed indipendentemente dalla lesione ad opera dell'atto amministrativo, da cui potrà eventualmente sorgere il distinto interesse processuale ad agire (P. MONETA, *Il controllo giurisdizionale sugli atti dell'autorità amministrativa*, cit., p. 264).



to comune di una collettività, viene dato rilievo alla posizione dell'individuo sul fondamento di due fattori complementari. Il primo elemento consiste nell'inerenza del contenuto della pretesa allo *status* giuridico di membro della Chiesa, sia con riferimento all'universale Popolo di Dio, sia a quella porzione particolare, diocesi o parrocchia, in cui è concretamente inserito. Il secondo requisito, invece, riguarda l'incarnazione di tale bisogno nelle condizioni di fatto sulle quali viene ad incidere l'atto amministrativo contestato. In queste ipotesi, infatti, la circostanza che le prerogative proprie dell'essere cristiano abbiano trovato effettiva attuazione in forme e strutture validamente costituite, ha fatto acquisire nel patrimonio giuridico dei fedeli un vero diritto nei confronti dei Pastori ad usufruire di questi strumenti e ad esigere il rispetto della legge ogniqualvolta decidano di modificare l'ordine preesistente <sup>130</sup>.

È da sottolineare come seguendo questo schema le recenti decisioni della Segnatura Apostolica abbiano conferito piena efficacia giuridica ed immediata azionabilità alle situazioni giuridiche pubbliche che sorgono dall'incorporazione delle persone nella comunità e dalla conseguente loro partecipazione in veste di destinatari, ma nel contempo di attivi corresponsabili, allo svolgimento dei *munera Christi*. Si tratta di diritti e doveri relativi a valori e beni con un'importanza fondamentale per il conseguimento del fine di salvezza dell'anima, che possono essere soddisfatti soltanto all'interno dell'istituzione ecclesiale e in collaborazione con i legittimi organi gerarchici. L'interesse a realizzare queste esigenze non è quindi meramente individuale, ma corrisponde tendenzialmente alla generalità dei consociati, e configura una pretesa che può essere fatta valere non tanto nei rapporti interpersonali privati, quanto nei confronti dell'autorità ecclesiastica competente a regolare la materia e a fornire i mezzi necessari per provvedervi, di genere temporale o soprannaturale.

I contenuti di tali attività, tuttavia, pur avendo ad oggetto aspetti generali dell'organizzazione pubblica della comunità, non riguardano in modo solo indiretto ed indifferenziato i singoli soggetti, giacché concernono i presupposti essenziali per l'appagamento di bisogni spirituali che non possono non essere personalissimi. Di conseguenza, si deve riconoscere la pertinenza diretta alla sfera patrimoniale di ogni fedele delle situazioni giuridiche attinenti alla concretizzazione di questi benefici, in quanto assicurano la salvezza di ciascuno prima ancora dell'utilità di tutti <sup>131</sup>. L'ammissione di una

<sup>130</sup> Di fronte a questa incarnazione del diritto, non si può più parlare di un'aspettativa generica a conseguire i beni della vita cristiana, come affermavano le prime decisioni della Segnatura Apostolica (cfr. *supra*, § 3).

<sup>131</sup> In questo senso si veda il diritto del fedele al corretto esercizio del potere di governo riconosciuto da J. HERVADA, *Diritto costituzionale canonico*, cit., p. 137, e

simile risonanza nell'ambito personale di determinati interessi sociali risulta certo autenticamente coerente con i sopra ricordati principi di partecipazione e di corresponsabilità che informano il sistema delle relazioni pubbliche tra individui e ordine ecclesiale. In esse, appunto, il coinvolgimento del bene privato nel bene comune implica l'intima interdipendenza tra il rispetto e l'operatività delle prerogative comunitarie e la stessa possibilità per ciascun battezzato di godere ed esercitare i diritti e doveri essenziali che attengono alla sua posizione fondamentale di membro del Popolo di Dio.

Ai fini della legittimazione ad agire non è pertanto necessario ricercare alcun altro indice di individualizzazione del rapporto tra il ricorrente e l'oggetto della causa. Ad ogni persona viene infatti imputata una situazione giuridica soggettiva in ordine all'interesse da proteggere, che le appartiene in proprio, benché possa avere un contenuto identico per tutti i consociati <sup>132</sup>, e costituisce un titolo per sé sufficiente a giustificare l'intervento di difesa. Risulta quindi evidente che in queste fattispecie l'abilitazione al ricorso si fonda su presupposti differenti sia da quelli dell'azione popolare, nella quale la facoltà di agire non dipende dal possesso di una posizione sostanziale qualificata <sup>133</sup>, sia da quelli della sostituzione, nella quale il soggetto agisce per tutelare un diritto altrui <sup>134</sup>.

L'esistenza di veri diritti e doveri dei fedeli nel campo della vita pubblica della comunità non viene esclusa dal fatto che le modalità di esercizio siano regolate e moderate con potere discrezionale dall'autorità ecclesiasti-

da P. MONETA, *La tutela dei diritti dei fedeli di fronte all'autorità*, cit., p. 282. Seguendo una simile impostazione si riesce a confutare la tesi di A.C. JEMOLO, secondo cui gli interessi spirituali dei fedeli, attinenti ai coefficienti primari della loro condizione ecclesiale, non sarebbero direttamente considerati e quindi tutelati dalle norme canoniche (Id., *Esiste un diritto dei fedeli al Sacramento?*, in *Rivista di diritto pubblico*, VII (1915), II, pp. 141-142).

<sup>132</sup> Si vedano le considerazioni svolte *supra* al § 2 circa la non incompatibilità tra il requisito della personalità dell'interesse e la sua appartenenza non esclusiva ad un determinato individuo.

<sup>133</sup> Nel caso di interessi pubblici comuni la decisione produce effetti diretti sullo *status* del ricorrente, e non soltanto indiretti come avviene nei confronti dei rapporti giuridici meramente privati di cui possono essere titolari gli stessi fedeli (per ipotesi di quest'ultimo tipo si vedano gli esempi citati da P. MONETA, *Il controllo giurisdizionale sugli atti dell'autorità amministrativa*, cit., pp. 267-268, nt. 134).

<sup>134</sup> Per tale ragione, non sarebbe corretto configurare il ricorso dei parrocchiani come una fattispecie di sostituzione straordinaria del parroco. Tanto più che non esiste alcuna norma che contempra una simile possibilità.

ca<sup>135</sup>. Giusta la *ratio* diaconale che ordina il ministero gerarchico al bene delle anime, la gestione delle funzioni pubbliche da parte dei Pastori non può pregiudicare le legittime sfere di autonomia e di responsabilità dei singoli, ma anzi è diretta a curare che siano attuate in strutture e forme corrispondenti al volere divino e confacenti alla venerazione verso la *res sacra* ed alla dignità della persona<sup>136</sup>. Si deve ricordare, inoltre, come la potestà amministrativa, pur se implichi un'ampia facoltà di scelta sul modo migliore di realizzare nel caso concreto il fine prefissato, non sia affatto espressione di un arbitrio assoluto, poiché resta comunque vincolata al rispetto dei parametri superiori predeterminati dall'ordinamento<sup>137</sup>. Anche l'atto discrezionale, quindi, può essere oggetto di sindacato giurisdizionale per accertare se nella procedura di formazione o nel contenuto precettivo constino delle violazioni di legge. In particolare, si deve controllare che la causa del provvedimento sia conforme alla funzione prestabilita dal diritto e le motivazioni a sostegno di quanto disposto siano ragionevoli e adeguate alla gravità delle conseguenze dallo stesso prodotte<sup>138</sup>.

<sup>135</sup> Sulla natura non arbitraria del potere discrezionale si rinvia per approfondimenti a: C. MORTATI, v. *Discrezionalità*, in *Nss. Dig.*, V (1957), pp. 1098-1109; A. PRAS, v. *Discrezionalità amministrativa*, in *Enc. del Dir.*, XIII (1964), pp. 65-89; G. BARONE, v. *Discrezionalità (diritto amministrativo)*, in *Enc. Giur.*, XI (1989), pp. 1-10; E. MARTINELLI, *Spunti per un approfondimento del concetto di discrezionalità nell'ordinamento giuridico della Chiesa*, in AA. VV., *Diritto canonico e comparazione*, cit., pp. 291-305.

<sup>136</sup> B. GANGOITI, *De iure standi in iudicio*, cit., p. 393.

<sup>137</sup> Nel codificare la regola di subordinazione alla legge dell'attività amministrativa, il can. 38 stabilisce pure l'invalidità del provvedimento «*quatenus ius alteri quaesitum laedit*». Circa il valore del principio di legalità nel diritto canonico, si veda I. ZUANZZI, *Contributo all'individuazione di una struttura deontica della funzione amministrativa a servizio della comunione ecclesiale*, cit., pp. 240-249.

<sup>138</sup> L'eventuale sviamento dell'atto dalla causa tipica o l'illogicità e parzialità dei motivi determinano il vizio di eccesso o abuso di potere. Questa fattispecie rientra nella categoria della violazione di legge, come difformità obiettiva delle disposizioni adottate dai principi scritti o non scritti che regolano la discrezionalità amministrativa, e si distingue pertanto dal vizio di merito, che attiene al diverso profilo dell'opportunità o convenienza del provvedimento, nella misura in cui sia idoneo a raggiungere l'obiettivo che si voleva conseguire. Per la dottrina statutale si vedano: P. VIRGA, *Diritto amministrativo*, cit., II, pp. 118-121; G. SACCHI MORSIANI, v. *Eccesso di potere amministrativo*, in *Nss. Dig.*, Appendice, III (1980), pp. 219-233; F. MODUGNO - M. MANETTI, v. *Eccesso di potere amministrativo*, in *Enc. Giur.*, XII (1989), pp. 1-12; E. CARDI-S. COGNETTI, v. *Eccesso di potere (atto amministrativo)*, in *Dig. disc. pubbl.*, V (1990), pp. 341-352. Nel diritto canonico l'eccesso di potere viene compreso nella *violatio legis in decernendo*: P.V. PINTO, *La giustizia amministra-*

Ad ogni *christifidelis* compete pertanto il diritto di impugnare il provvedimento che incide sul proprio *status*, per promuovere un controllo sulla correttezza dell'operato della gerarchia. Costituirebbe un'ingiusta preclusione *in limine litis* alla trattazione della causa la negazione dell'interesse al ricorso per il solo motivo che da un atto discrezionale non si possa subire un *gravamen* giuridicamente rilevante. Altra infatti è la questione sull'ammissibilità dell'azione, che esamina in modo ipotetico la sussistenza dei presupposti soggettivi; altra la questione sulla fondatezza dell'accusa di illegittimità del comportamento amministrativo, che giudica se l'autorità competente a stabilire quel tipo di disposizioni le abbia effettivamente emanate in conformità alle norme dell'ordinamento, nell'adempimento dei fini tipici della funzione e con il supporto di una motivazione adeguata. Qualora risulti, al contrario, un abuso di potere nell'adozione dell'atto, sarà necessario concludere che il danno inferto al ricorrente sia stato arrecato ingiustamente<sup>139</sup>.

Analogamente, richiamando i concetti precedentemente espressi, si devono mantenere distinti i diversi momenti di valutazione dell'interesse al ricorso, nei due profili di natura sostanziale, quale situazione giuridica toccata dal provvedimento, e di natura processuale, quale vantaggio raggiungibile con l'accoglimento dell'istanza. Mentre, come si è appena visto, il reale pregiudizio della prima è da appurarsi con la decisione finale sul merito della causa, il secondo, invece, viene analizzato in sede preliminare con un'indagine prognostica sulla potenziale utilità del rimedio giustiziale richiesto per rimediare alla presunta lesione. Tale beneficio, si ricorda, può essere riscontrato anche esclusivamente in via strumentale nel semplice riesame della controversia da parte dell'amministrazione, pur senza la garanzia di ottenere un risultato favorevole. Anticipare al momento della disamina delle condizioni *de admissione recursus* la verifica dell'esistenza *revera* di un *gravamen*, che può essere desunto solo dopo aver giudicato *de illegitimitate actus*, equivarrebbe ad escludere *a priori* l'attendibilità della causa prima ancora di averla fatta accedere *ad disceptationem*.

Ammessa così in astratto la legittimazione ad agire per la tutela degli interessi comuni, rimane da considerare quali possano essere in concreto le situazioni giuridiche pubbliche che i membri della collettività *qua tales* siano abilitati a far valere. Il criterio discrezionale è da ricercarsi nella rilevanza delle

*tiva della Chiesa*, cit., pp. 207-209; E. LABANDEIRA, *Tratado de derecho administrativo canónico*, cit., pp. 727-734; J. LLOBELL, *Il «petitum» e la «causa petendi» nel contenzioso-amministrativo canonico*, cit., pp. 113-122; P. MONETA, *La giustizia nella Chiesa*, cit., pp. 206-208.

<sup>139</sup> In questo senso è plausibilmente da intendere la nota della «*proportionalitas*» che deve caratterizzare il rapporto tra i motivi del provvedimento e l'interesse leso, secondo il decreto c. Castillo Lara del 21 novembre 1987 (n. 4) (si veda *supra* al § 3 la nota 84).

diverse pretese per la sfera giuridica dei consociati, con riguardo al peculiare contenuto di ciascuna <sup>140</sup>. Si tratta quindi di precisare, nell'ambito dei generali diritti e doveri dei fedeli, il titolo specifico che fonda il rapporto del ricorrente con la *res controversa*.

Le citate sentenze della Segnatura Apostolica hanno riconosciuto che l'inserimento in una determinata porzione del Popolo di Dio sotto la guida di un proprio pastore configura una dimensione essenziale per la piena realizzazione dell'essere cristiano <sup>141</sup>. Invero, secondo gli insegnamenti del Magistero, le comunità particolari o locali non sono mere circoscrizioni formali che indicano soltanto il luogo ove ciascuno svolge la propria vita religiosa, ma rappresentano realtà teologiche di comunione nella fede, nei sacramenti e nella disciplina, strutturate in modo organico, nelle quali si esprime e si manifesta in modo immediato e nell'assetto visibile l'unica vera Chiesa cattolica per quella società di persone <sup>142</sup>. Non si può pertanto non ritenere giu-

<sup>140</sup> Al riguardo, è necessario tenere presente una prima distinzione fondamentale tra le prerogative che riguardano solo le istituzioni ecclesiastiche nella loro consistenza formale e le posizioni che interessano invece anche i singoli membri delle comunità inserite in quelle strutture. Per una elencazione dei diritti e doveri delle circoscrizioni locali si possono consultare: E. CAPPELLINI, *La tutela dei diritti delle comunità territoriali: diocesi e parrocchia*, in AA.VV., *Il diritto alla difesa nell'ordinamento canonico*, cit., pp. 85-104; J.A. CORIDEN, *The Foundations of the rights of Parishes. The Bases for the Canonical Rights of Parishes and Other Local Catholic Communities*, in AA.VV., *Ius in vita et in missione Ecclesiae*, cit., pp. 505-525.

<sup>141</sup> La definizione delle chiese particolari si evince dai cann. 369-371, quella della parrocchia dal can. 515 § 2. In verità, le affermazioni delle sentenze si riferivano alla sola parrocchia, ma a maggior ragione si può attribuire un tale valore costitutivo alle chiese particolari.

<sup>142</sup> Si veda la descrizione della diocesi espressa dal Concilio Vaticano II nel decreto *Christus Dominus* (n. 11) e ripresa dal can. 369. Analogamente, per le parrocchie la stessa assise ecumenica ha precisato che «esse ... rappresentano in certo modo la Chiesa visibile stabilita su tutta la terra» (costituzione *Sacrosanctum Concilium*, n. 42). «La comunione ecclesiale, pur avendo sempre una dimensione universale, trova la sua espressione più immediata e visibile nella parrocchia: essa è l'ultima localizzazione della Chiesa, è in un certo senso la Chiesa stessa che vive in mezzo alle case dei suoi figli e delle sue figlie. ... la parrocchia non è principalmente una struttura, un territorio, un edificio; è piuttosto "la famiglia di Dio, come una fraternità animata dallo spirito di carità" (*Lumen gentium*, n. 28). In definitiva, la parrocchia è fondata su di una realtà teologica, perché essa è una comunità eucaristica. Ciò significa che essa è una comunità idonea a celebrare l'Eucaristia, nella quale stanno la radice viva del suo edificarsi e il vincolo sacramentale del suo essere in piena comunione con tutta la Chiesa. Tale idoneità si radica nel fatto che la parrocchia è una comunità di fede e una comunità organica, ossia costituita dai ministri ordinati e dagli altri cristiani, nella quale il parroco - che rappresenta il Ve-

dicamente rilevante per lo status di fedele, l'appartenenza ad una diocesi o ad una parrocchia: non tanto sotto il profilo dell'esercizio assoluto delle prerogative religiose, quanto della contribuzione e contestuale partecipazione al singolare ed irripetibile patrimonio salvifico di quel concreto aggregato ecclesiale, comprensivo di distinti doni carismatici e gerarchici, risorse umane e strumenti materiali.

Di conseguenza, si deve pure affermare l'abilitazione specifica di ciascuno a difendere i presupposti comunitari necessari a garantire il giusto possesso e la piena attuazione della condizione di membro di un determinato organismo <sup>143</sup>. Nella dinamica di corresponsabilità dei rapporti ecclesiali, poi, si sottolinea come i fedeli abbiano non solo il diritto di sostenere gli attributi generali che influiscono sulla propria sfera giuridica, ma soprattutto il dovere di prendersi cura del bene complessivo della Chiesa particolare in cui sono integrati, e siano per questo tenuti a promuovere le iniziative idonee a favorire e a proteggere la comunione al suo interno <sup>144</sup>. Il ricorso contro i provvedimenti dell'ordinario ritenuti pregiudizievoli alla vita dell'intera comunità è dunque finalizzato ad adempiere questo servizio <sup>145</sup>.

L'elemento prioritario che può essere oggetto dell'azione di tutela è la costituzione canonica e la durata nel tempo di una certa istituzione. Una volta che siano state legittimamente erette a norma del Codice, diocesi e parrocchie godono di personalità giuridica e possiedono un preciso diritto ad

scovo diocesano - è il vincolo gerarchico con tutta la Chiesa particolare» (GIOVANNI PAOLO II, esortazione apostolica post-sinodale *Christifideles laici*, del 30 dicembre 1988, n. 26).

<sup>143</sup> Una particolare opinione sostiene che dai diritti e doveri spettanti comunitariamente ai fedeli in ordine all'apostolato unitario, così come alla costruzione e alla conservazione dell'edificio sacro, si debba desumere un *fragmentum iuris* degli stessi consociati sulle strutture della comunità (B. GANGOTTI, *De jure standi in iudicio*, cit., pp. 393-403). Secondo l'impostazione svolta nel presente lavoro, invece, il titolo dell'azione dei fedeli risulta ancora più radicale e deriva dalla stessa partecipazione ad una determinata comunità. Non è necessario quindi invocare ulteriori canoni sui diritti dei parrocchiani: è sufficiente il richiamo al can. 515 § 1, che contempla l'esistenza della comunità, per sostenere la legittimità dell'interesse delle persone in essa inserite a che sia mantenuta in vita.

<sup>144</sup> Il dovere di solidarietà verso la comunione viene affermato nel can. 223 § 1, come principio generale, e nel can. 529 § 2, in relazione specifica alla parrocchia. In questo contesto, si esprime veramente il carattere 'funzionale' delle situazioni giuridiche nella Chiesa (cfr. le osservazioni esposte *supra* al § 1).

<sup>145</sup> Sussistono quindi tutti i presupposti per introdurre un vero ricorso giuridico contro gli atti dell'autorità ecclesiastica, non soltanto una mera *petitio* o *denuntiatio*. In senso contrario, invece, si veda: E. CAPPELLINI, *La tutela dei diritti delle comunità territoriali*, cit., pp. 100-101.

esistere e a svolgere la loro missione <sup>146</sup>. La permanenza delle strutture formali di una data circoscrizione, peraltro, rappresenta anche il fondamento indispensabile per poter continuare ad esplicare le situazioni giuridiche pubbliche derivanti dalla partecipazione alla comunità ivi contenuta. Per tale ragione, la legittimazione a far valere le pretese di sopravvivenza dell'apparato spetta in via autonoma sia ai rappresentanti legali dell'ente, in base all'ufficio, sia ai singoli componenti, in forza di un titolo e di un interesse proprio, connessi alla difesa del proprio stato.

Secondo analoghe motivazioni si può altresì riconoscere il diritto a ricorrere per proteggere i requisiti che risultano essenziali per la valida e fruttuosa esistenza delle medesime istituzioni. Tra questi fattori basilari delle diocesi e delle parrocchie rientrano sicuramente i pastori preposti alla guida dei fedeli e all'amministrazione dei mezzi di salvezza <sup>147</sup>, nonché gli edifici sacri ove le collettività si riuniscono per rendere culto a Dio e celebrare l'Eucaristia, fulcro e radice della comunione all'interno di quella cellula di Chiesa <sup>148</sup>. La fruizione di tali beni o servizi appare senza dubbio strumentale all'ordinazione gerarchica e alla funzionalità sacramentale di questi organismi, così da condizionare la possibilità stessa dei consociati di realizzare in modo autentico la propria posizione ecclesiale nell'ambito delle rispettive comunità. In base alle indicate premesse, dunque, a ciascuna persona competente per diritto proprio la facoltà di chiedere il controllo sull'osservanza della legge nei riguardi dei provvedimenti dell'autorità che dispongono il trasferimento del parroco o la riduzione del tempio allo stato profano <sup>149</sup>.

Mediante l'applicazione del medesimo schema di ragionamento, che guarda all'incidenza diretta della posizione nella sfera giuridica, si può giungere a riconoscere la rilevanza di altri interessi sostanziali degli individui sugli oggetti necessari per la vita religiosa, anche a prescindere dall'appartenenza ad una determinato aggregato sociale <sup>150</sup>. In questo modo, si riescono

<sup>146</sup> Can. 373 per le chiese particolari, can. 515 § 3 per le parrocchie.

<sup>147</sup> In senso conforme si ricordano le decisioni citate *supra* al § 2, nota 53.

<sup>148</sup> Si vedano le sentenze della Segnatura Apostolica c. Fagiolo del 20 giugno 1992 e del 16 gennaio 1993.

<sup>149</sup> Ai fedeli spetta una legittimazione ordinaria a ricorrere in base ad un titolo proprio, non in sostituzione del vescovo o del parroco eventualmente impediti. Nell'azione dei parrocchiani, infatti, si fa valere non tanto il diritto della parrocchia sull'edificio, ma il diritto personale di ciascuno ad usufruire del tempio per la realizzazione della propria condizione di membro della comunità di fede. Sostiene invece la fattispecie della sostituzione E. LABANDEIRA, *La defensa de los administrados*, cit., p. 485.

<sup>150</sup> La correlazione con una comunità particolare non farà che rafforzare il diritto all'uso del bene.

a superare le preclusioni poste da alcune decisioni della Segnatura Apostolica e a giustificare, all'opposto, la legittimazione a promuovere un'azione di difesa.

Per quanto attiene agli edifici sacri destinati al culto divino, a norma del Codice i fedeli godono di un vero diritto di entrare in essi per pregare e partecipare alle celebrazioni liturgiche <sup>151</sup>. Tale *ius adeundi* distingue appunto le chiese dagli oratori, nei quali al contrario la facoltà di ingresso viene subordinata a precise condizioni <sup>152</sup>. Nel caso di riduzione del tempio allo stato profano o di sua demolizione, le persone che usufruivano del luogo per svolgere le proprie pratiche religiose possono certo ricorrere all'autorità competente per difendere questa prerogativa <sup>153</sup>. In più, oltre al diritto di accesso, coloro che non abbiano particolari rapporti patrimoniali da rivendicare, sono quanto meno legittimati a far valere il rispetto della cura delle loro anime, che di fatto veniva appagata in quel concreto edificio <sup>154</sup>.

Con riguardo invece ad altri elementi strumentali al bisogno di culto, benché la legislazione non riconosca espressamente alcun diritto specifico, non si può negare che le persone possiedano un interesse giuridicamente rilevante alla conservazione di questi beni, se e nella misura in cui siano davvero funzionali all'espressione di particolari forme di devozione. Simili circostanze si possono verificare, ad esempio, in rapporto agli arredi o alle suppellettili di un edificio sacro, in quanto risultino necessari per la corretta osservanza dei peculiari cerimoniali del proprio rito, legittimamente approvato dai Pastori della Chiesa. Ovvero si riscontrano in ordine alle immagini o alle reliquie che siano venerate in modo speciale dalla pietà o tradizione popolare <sup>155</sup>. In tali fattispecie, le aspettative di chi si giovi realmente di questi oggetti si devono considerare come veri diritti a se-

<sup>151</sup> Can. 1214.

<sup>152</sup> E. LABANDEIRA, *La defensa de los administrados*, cit., pp. 485-486.

<sup>153</sup> Il diritto può essere legittimamente rivendicato a norma del can. 1222 § 2. Le prime decisioni della Segnatura avevano invece interpretato in modo restrittivo il precetto del canone, facendovi rientrare i soli diritti patrimoniali (cfr. *supra* § 3, nota 73).

<sup>154</sup> Can. 1222 § 2. Tale bene deve essere valutato adeguatamente dal Vescovo nella motivazione del provvedimento. Un eventuale contrasto può dar luogo ad un vizio di abuso di potere (E. LABANDEIRA, *La defensa de los administrados*, cit., p. 489).

<sup>155</sup> Si considera rilevante non il bisogno di culto *tout court*, ma un particolare bisogno di culto, connesso ad un concreto oggetto di speciale venerazione. In questo senso si veda A.C. JEMOLO, *L'interesse dei fedeli alla venerazione di una immagine sacra*, in *Rivista di diritto pubblico*, XI (1919), pp. 146-169.

guire delle specifiche usanze liturgiche o ad attuare dei metodi personali di vita spirituale, che sono stati ormai acquisiti nel loro patrimonio giuridico<sup>156</sup>. Di conseguenza, sembra giusto concedere ai soggetti direttamente interessati l'attitudine ad impugnare i provvedimenti che modificano la struttura interna della chiesa o trasferiscono le *res sacrae*, con l'effetto di rendere impossibile l'ulteriore soddisfazione di quelle determinate esigenze religiose.

Tutte le situazioni esaminate concernono valori tipici della missione ecclesiale, così da incidere immediatamente sullo *status* di fedele. Nel caso invece di beni ecclesiastici di pregio storico-artistico, non pare che l'interesse di natura culturale in quanto tale possa avere una rilevanza autonoma sulla sfera giuridica dei vari consociati, disgiunta da considerazioni più strettamente attinenti ai bisogni di culto. La pretesa di salvaguardare un'opera d'arte non può pertanto costituire un titolo sufficiente a proporre ricorso, ma dovrà eventualmente combinarsi con altre ragioni, che si riferiscano a rapporti più specifici e diretti dei membri della comunità con l'oggetto della causa<sup>157</sup>.

## 6. Profili comparativi sulla tutela delle istanze plurisoggettive

Al fine di sottolineare le peculiarità della delineata soluzione giurisprudenziale adottata dalla Segnatura Apostolica in merito alla difesa degli interessi comunitari, appare opportuno svolgere alcune considerazioni di con-

<sup>156</sup> Le esigenze spirituali protette dal can. 214 risultano incarnate ed effettivamente esercitate in rapporto a strutture determinate e per questo costituiscono dei veri diritti acquisiti dai fedeli ad usare quegli strumenti per la loro vita di fede.

<sup>157</sup> Questa conclusione non esclude la completezza del diritto della Chiesa e la piena giurisdizione dei tribunali ecclesiastici nell'ambito patrimoniale riguardante i beni storico-artistici, ma sottolinea la mancanza di un collegamento diretto tra un interesse di tal genere e la posizione giuridica del fedele come componente della comunità, presupposto indispensabile per poter esperire il giudizio amministrativo in sua difesa. Sulla pienezza dell'ordinamento canonico si fa riferimento a P. LOMBARDIA, *Lezioni di diritto canonico*, Milano, 1985, pp. 6-19; S. BERLINGÒ, *La tipicità dell'ordinamento canonico*, in *Ius Eccl.*, I (1989), pp. 95-155; G. LO CASTRO, *Il diritto della Chiesa, il diritto nella Chiesa. Riflessioni intorno al titolo di una nuova Rivista*, in *Il Dir. Eccl.*, CI (1990), pp. 285-305. Per l'applicazione giurisprudenziale del principio, si veda J. LLOBELL, *Aspetti del diritto alla difesa, il risarcimento dei danni e altre questioni giurisdizionali in alcune recenti decisioni rotali*, in *Ius Eccl.*, I (1989), pp. 587-611.

fronto con gli orientamenti vigenti negli ordinamenti secolari, facendo particolare riferimento al diritto dello Stato italiano<sup>158</sup>. In tale sistema la legittimazione a promuovere il giudizio viene riconosciuta unicamente sul presupposto della titolarità da parte dell'attore di una posizione giuridica in ordine al bene da tutelare che risulti non solo normativamente qualificata, ma altresì 'differenziata' da quella degli altri membri della collettività<sup>159</sup>. L'indi-

<sup>158</sup> Sull'argomento la bibliografia è vastissima. Si ricordano solo alcune tra le opere più recenti e si rinvia alle stesse per le ulteriori citazioni: E. CANNADA-BARTOLI, v. *Interesse (diritto amministrativo)*, in *Enc. del Dir.*, XXII (1972), pp. 1-28; M. CAPPELLETTI, *Appunti sulla tutela giurisdizionale di interessi collettivi o diffusi*, in *Giurisprudenza Italiana*, CXXVII (1975), IV, pp. 49-63; V. DENTI, v. *Interessi diffusi*, in *Nss. Dig., Appendice*, IV (1983), pp. 305-313; S. CASSARINO, *Il processo amministrativo nella legislazione e nella giurisprudenza*, cit., I, pp. 602-621; R. FEDERICI, *Gli interessi diffusi. Il problema della loro tutela nel diritto amministrativo*, Padova, 1984; M. NIGRO, *Le due facce dell'interesse diffuso: ambiguità di una formula e mediazioni della giurisprudenza*, cit., pp. 7-20; F.G. SCOCA, v. *Interessi protetti (diritto amministrativo)*, in *Enc. Giur.*, XVII (1989), pp. 1-28; M. STIRO, *Riflessioni intorno all'interesse collettivo religioso*, in *Archivio Giuridico*, CCIX (1989), pp. 35-52; N. TROCKER, v. *Interessi collettivi e diffusi*, in *Enc. Giur.*, XVII (1989), pp. 1-9; L. MARUOTTI, *La tutela degli interessi diffusi e degli interessi collettivi in sede di giurisdizione di legittimità del giudice amministrativo: questione di giurisdizione e selezione dei soggetti legittimati all'impugnazione*, in *Diritto processuale amministrativo*, X (1992), pp. 255-315; R. FERRARA, v. *Interessi collettivi e diffusi (ricorso giurisdizionale amministrativo)*, in *Dig. disc. pubbl.*, VIII (1993), pp. 481-500.

<sup>159</sup> Il principio della differenziazione viene affermato principalmente in ordine alla nozione dell'interesse legittimo, presupposto di azionabilità presso i tribunali amministrativi, per impedire un'ammissione indiscriminata del ricorso e concederlo solo a coloro che rispetto al provvedimento dell'autorità si trovino in una condizione particolare, diversa da quella della generalità dei cittadini. La precisazione di dove si possa ravvisare tale qualificazione risente tuttavia delle difficoltà incontrate dalla dottrina e dalla giurisprudenza nel definire la natura dell'interesse legittimo, concetto sul quale a tutt'oggi non sussistono né chiarezza né omogeneità di soluzioni. Sembra nondimeno superata la primitiva rappresentazione meramente processuale di questa figura, rilevante solo nel momento di reazione all'atto illegittimo, mentre si cerca di fondarne l'essenza in una situazione giuridica sostanziale inerente ad un bene della vita e preesistente all'adozione del provvedimento. La posizione legittimante viene così fatta coincidere concretamente con la titolarità di un precedente rapporto giuridico su cui viene ad incidere l'operato dell'amministrazione. Per approfondimenti, si vedano: S. CASSARINO, *Il processo amministrativo*, cit., pp. 607-613; M. NIGRO, *Ma che cos'è questo interesse legittimo?*, in *Foro Amministrativo*, LXIV (1988), II, pp. 317-331; F.G. SCOCA, v. *Interessi protetti*, cit., pp. 1-13; R. FERRARA, v. *Interesse e legittimazione al ricorso (ricorso giurisdizionale amministrativo)*, cit., pp. 468-470.



viduazione di un rapporto specifico con l'oggetto della pretesa viene ritenuto infatti necessario per poter configurare il carattere personale stesso della situazione sostanziale da proteggere. Nell'ambito delle esigenze sociali, quindi, dottrina e giurisprudenza hanno delineato alcuni criteri discretivi idonei a selezionare le varie istanze di natura metaindividuale, e ad imputarle in capo a soggetti determinati.

Una prima classificazione fondamentale concerne la distinzione tra interessi collettivi e interessi diffusi. Gli interessi collettivi consistono nelle esigenze corporative di categorie ben definite di persone, che possono assumere una identità soggettiva unitaria in relazione alle associazioni costituite in forma stabile per rappresentare i bisogni di questi gruppi<sup>160</sup>. L'abilitazione a far valere le prerogative comuni del settore viene pertanto attribuita agli enti esponenziali che ne abbiano assunta la protezione tra i fini istituzionali, mentre è preclusa nella maggioranza dei casi la possibilità di iniziativa dei singoli aderenti, i quali possono rivendicare solo i propri diritti individuali. Peraltro, si è giustamente osservato che l'imputazione degli interessi alle formazioni sociali si rivela in realtà una *fictio iuris*, in quanto le situazioni giuridiche rimangono pur sempre proprie dei consociati, e l'espedito di concedere il potere di difesa agli organismi collettivi si traduce in una sorta di sostituzione processuale<sup>161</sup>.

Tra le istanze di rilevanza collettiva vengono inquadrare anche le pretese all'accesso negli edifici di culto per partecipare alle pratiche religiose, che possono essere avanzate dalle collettività ristrette di fedeli nei confronti delle autorità ecclesiastiche<sup>162</sup>. Nella fattispecie, tuttavia, gli organi giudiziari

<sup>160</sup> Le corporazioni possono essere sia persone giuridiche, pubbliche o private, sia associazioni non riconosciute, purché corrispondano ai requisiti minimi di consistenza di organizzazione e serietà di intenti, verificati di volta in volta dal giudice.

<sup>161</sup> M. NIGRO, *Le due facce dell'interesse diffuso*, cit., p. 11.

<sup>162</sup> La questione è stata discussa particolarmente in rapporto alla controversia che vedeva contrapposti la comunità di Gioiosa Jonica, detentrica del possesso di fatto della chiesa, ed il Vescovo, il quale aveva disposto la rimozione del parroco ed il rilascio del beneficio parrocchiale e dell'edificio di culto. I fedeli intentano contro l'ordinario varie azioni (di opposizione di terzo, di manutenzione del possesso, di opposizione all'esecuzione) che conseguono tutte un risultato finale negativo. Per le decisioni si vedano: Tribunale di Locri, sentenza 5 aprile 1976, in *Foro Italiano*, CII (1979), I, pp. 511-514; Corte d'appello di Reggio Calabria, sentenza 10 aprile 1978, in *Foro Italiano*, CII (1979), I, pp. 509-511; Pretura di Gioiosa Jonica, ordinanza 3 giugno 1978 e sentenza 17 agosto 1978, in *Foro Italiano*, CII (1979), pp. 514-518, sentenza 24 agosto 1979, in *Foro Italiano*, CII (1979), I, pp. 2758-2761; Corte di Cassazione, Sez. II civile, sentenza 9 febbraio 1982, in *Foro Italiano*, CV (1982), I, pp. 1038-1043; Corte di Cassazione, Sez. I civile, sentenza 8 febbraio

statuali hanno ravvisato un vero diritto di uso pubblico sull'immobile da parte dei vari membri della comunità, cosicché la legittimazione ad agire non è stata concessa all'aggregazione come titolare autonomo delle pretese<sup>163</sup>, ma a ciascuno dei suoi componenti per la tutela di una propria situazione giuridica perfetta<sup>164</sup>.

Gli interessi diffusi, al contrario, riguardano i beni suscettibili di godimento indifferenziato da parte dei cittadini, in modo tale che la fruizione di ciascuno non venga limitata dal concorrente sfruttamento degli altri, e nessuno possa appropriarsene in via esclusiva. Per siffatta estensione allo stato

1983, in *Foro Italiano*, CVI (1983), I, pp. 941-945. Per un commento delle sentenze si rinvia a: P. COLELLA, *Sulla rappresentanza giudiziale di ente ecclesiastico e sull'interpretazione dell'art. 23 cpv. del Trattato Lateranense*, in *Diritto e giurisprudenza*, XXXIII (1977), pp. 934-939; ID., *Ancora in tema di rappresentanza giudiziale di ente ecclesiastico e sull'interpretazione dell'art. 23 cpv. del Trattato Lateranense. Esperibilità dell'opposizione di terzo ordinaria da parte dei membri della comunità per tutelare «uti fideles» il diritto all'esercizio del culto*, ivi, XXXIV (1978), pp. 609-617; N. COLAIANNI, *L'art. 23 cpv. del Trattato Lateranense e le «comunità ecclesiali di base»*, in *Foro Italiano*, CVI (1983), I, pp. 1610-1618; L. NOTARO, *La tutela dei diritti nella comunità ecclesiale. Appunti giurisprudenziali*, in AA. VV., *Il diritto alla difesa nell'ordinamento canonico*, cit., pp. 113-120. Sul tema si vedano anche S. LARICCIA, *La rappresentanza degli interessi religiosi*, Milano, 1967; L. GUERZONI, *Diritto di associazione, associazionismo spontaneo dei fedeli e 'autonomia' delle Chiese locali*, in *Archivio Giuridico*, CLXXVIII (1970), pp. 59-87; G. TONDI DELLA MURA, *Interessi diffusi e attività ecclesiastica*, AA. VV., *Il diritto alla difesa nell'ordinamento canonico*, cit., pp. 105-111.

<sup>163</sup> Nelle decisioni relative ad un'altra causa si afferma che le comunità di fedeli prive della personalità giuridica non possono neppure essere considerate come associazioni non riconosciute, in ragione della mancanza di un minimo di organizzazione giuridica (Tribunale di Melfi, sentenza 31 marzo 1977, in *Il Dir. Eccl.*, XC (1979), II, pp. 436-441; Corte d'appello di Potenza, sentenza 20 aprile 1978, ivi, pp. 285-300 con nota di G. DAMMACCO, *Riflessioni sulla natura giuridica delle comunità ecclesiali di base*). Sulla qualifica di questi *coetus* nel diritto canonico si rinvia alle considerazioni critiche svolte *supra* al § 3.

<sup>164</sup> L'abilitazione dei singoli utenti a far valere i diritti di uso pubblico viene sostenuta costantemente dalla giurisprudenza: si veda in merito la nota di S. DI PAOLA in *Foro Italiano* CV (1982), p. 1039. Sulla configurabilità di una servitù di uso pubblico o un diritto d'uso a favore dei fedeli si confrontino i richiami giurisprudenziali e dottrinali nella nota a Pretura Gioiosa Jonica, 17 agosto 1978, cit., p. 507, e in quella a Corte di Cassazione, Sez. I civile, 8 febbraio 1983, cit., pp. 942-943. Sul tema si vedano anche Tribunale di Padova, sentenza 12 aprile 1954, in *Il Dir. Eccl.*, LXVIII (1957), pp. 225-238, con nota di G.R. GIACOMAZZO, *Sul pubblico uso degli edifici di culto di proprietà privata: premesse ed effetti*, e G. DAMMACCO, *Riflessioni sulla natura giuridica delle comunità ecclesiali di base*, cit., pp. 296-300.

fluido tra più persone non identificate, questi bisogni sociali si considerano delle condizioni oggettive «adespote», prive cioè di una struttura soggettiva di riferimento, e perciò carenti dei requisiti di individualità e personalità necessari per la difesa in giudizio. Nondimeno, di fronte all'emergere di sempre più pressanti richieste di tutela, la giurisprudenza è ricorsa a vari espedienti per cercare di ricomprendere gli interessi diffusi negli archetipi azionabili <sup>165</sup>.

Un prima posizione cerca di ricondurre le istanze, quando la natura corporativa lo consenta, ad alcune formazioni sociali rappresentative che si prefiggano la loro protezione come fine istituzionale, così da poter applicare il medesimo regime degli interessi collettivi <sup>166</sup>. Una corrente più recente, invece, segue la linea della doppia imputabilità delle pretese sia a singoli sia ad enti collettivi, sul presupposto che sussistano degli indici di collegamento atti a dimostrare la posizione differenziata di questi soggetti rispetto alla collettività <sup>167</sup>. Una terza tendenza, infine, attribuisce l'interesse alla sfera di ciascuno, ogniquale volta si riferisca ad un bene oggetto di un diritto assoluto e costituzionalmente protetto della persona <sup>168</sup>.

<sup>165</sup> La giurisprudenza in materia non assume peraltro posizioni omogenee, né tra le diverse competenze di giustizia amministrativa, civile, penale e contabile, né all'interno dei medesimi settori. Per la giustizia amministrativa si veda: S. CASSARINO, *Il processo amministrativo*, cit., pp. 619-621; per la giustizia civile: N. TROCKER, v. *Interessi collettivi e diffusi*, cit., pp. 1-9; per un confronto tra le giurisdizioni dello Stato: V. DENTI, v. *Interessi diffusi*, cit., pp. 308-312; R. FEDERICI, *Gli interessi diffusi*, cit., pp. 27-39.

<sup>166</sup> Alcune pronunce non hanno ammesso tale operazione, soprattutto in base alla considerazione che la previsione tra gli obiettivi statutori dell'ente non vale a trasformare l'interesse indifferenziato in interesse proprio di un gruppo. Per questo motivo si ritiene necessario distinguere tra le prerogative generali che appartengono alla collettività in senso unitario e di cui i suoi componenti abbiano un godimento *uti socius*, dalle pretese che sono imputabili a ciascuno di essi *uti singuli* anche se riguardino un medesimo bene. Solo nell'ultimo caso si riconosce la presenza di una situazione giuridica tutelabile, purché si riscontri in concreto un nesso specifico con il soggetto ricorrente (Consiglio di Stato, adunanza plenaria, 19 ottobre 1979, in *Consiglio di Stato*, XXX (1979), pp. 1289-1294).

<sup>167</sup> Tali criteri possono concernere l'elemento fisico-spaziale della vicinanza ad una determinata sede ambientale, oppure quello giuridico della partecipazione organica o procedimentale all'elaborazione del provvedimento amministrativo, a condizione che sia prevista da un'apposita norma e non sia avvenuta in forma meramente spontanea.

<sup>168</sup> Tutelabilità immediata viene quindi riconosciuta al diritto alla salute in un ambiente salubre (Corte di Cassazione, Sezioni unite civili, 9 marzo 1979, n. 1463, in *Foro Italiano*, CII (1979), I, pp. 939-944, e 6 ottobre 1979, n. 5172, *ivi*, pp. 2302-2307). Sulla base della distinzione tra beni collettivi indivisibili, propri del nucleo sociale e rispetto ai quali l'interesse del singolo è solo mediato, e beni col-

Bastano questi brevi cenni per evidenziare la diversità di prospettiva seguita nei due ordinamenti, della Chiesa e dello Stato italiano, per impostare la questione. Nell'una si considera il riferimento diretto dell'interesse, comune a tutti e quindi proprio di ciascuna persona, con la sfera giuridica di ogni fedele; nell'altro, invece, si cerca di individualizzare il rapporto con il bene di uso pubblico, circoscrivendolo a determinati soggetti ed escludendo il resto della collettività <sup>169</sup>. Nella disciplina secolare, inoltre, si riscontrano alcuni aspetti problematici che non consentirebbero l'estensione al sistema canonico delle categorie concettuali e dei rimedi difensivi elaborati dalla corrente attualmente dominante della dottrina e della giurisprudenza <sup>170</sup>.

Si nota innanzitutto un'ambiguità di fondo nelle definizioni relative alle situazioni giuridiche azionabili, che deriva probabilmente dalla difficoltà di distinguere in modo chiaro e univoco i presupposti soggettivi di ripartizione delle competenze tra giurisdizione civile e giurisdizione amministrativa, vale a dire tra diritti soggettivi e interessi legittimi <sup>171</sup>. Il ricorso al criterio della differenziazione delle posizioni serve in ultima analisi ad individuare le pretese degne di tutela, ma per l'incertezza dei dati teorici si riduce a circoscriverle entro confini esclusivamente quantitativi. Di conseguenza, anche in merito agli interessi collettivi o diffusi, non risultano sufficientemente approfondite le dimensioni sostanziali di qualificazione del rapporto tra un bene di fruizione generale e i vari consociati, non tanto sotto il pro-

letti divisibili, che sono oggetto di fruizione diretta da parte dei singoli in quanto sono connessi ad esigenze preesistenti alla formazione del gruppo organizzato, si limita il concetto di interesse diffuso solo in ordine ai primi, mentre in rapporto ai secondi si ammette la configurabilità di veri diritti soggettivi o di interessi legittimi.

<sup>169</sup> Nel diritto italiano mancano disposizioni normative sistematiche sul tema, ma alcuni interventi legislativi in settori specifici hanno recepito parzialmente i criteri giurisprudenziali, riconoscendo, da un lato, la legittimazione ad agire degli enti che perseguono istituzionalmente questi bisogni, ed estendendo, per altro verso, la partecipazione degli interessati al procedimento di formazione degli atti amministrativi. Per i riferimenti analitici si rinvia in ordine alla legislazione civile a N. TROCKER, v. *Interessi collettivi e diffusi*, cit., pp. 3-4; in ordine a quella amministrativa a M. NIGRO, *L'altra faccia dell'interesse diffuso*, cit., p. 13; L. MARUOTTI, *La tutela degli interessi diffusi e degli interessi collettivi*, cit., p. 294.

<sup>170</sup> Per una critica alla tesi maggioritaria e la proposta di considerare in una visione soggettiva la tutela degli interessi collettivi o diffusi, per certi aspetti analoga a quella adottata dalla Segnatura Apostolica: V. DENTI, v. *Interessi diffusi*, cit., pp. 312-313; M. NIGRO, *Le due facce dell'interesse diffuso*, cit., pp. 14-18.

<sup>171</sup> Contrapposizione che invece non esiste nel diritto canonico. Sul tema si veda *supra* al § 2, nota 31.

lo dell'utilità di fatto a promuoverne la salvaguardia, quanto dell'incidenza diretta del bisogno dallo stesso soddisfatto nella sfera giuridica di ciascuna persona.

Le situazioni giuridiche comunitarie vengono in realtà considerate in un'ottica principalmente oggettiva, come ambiti sociali riservati alla competenza della pubblica amministrazione. Il riferimento soggettivo ai destinatari di questa attività, singoli o formazioni sociali, avviene in base ad indici di collegamento meramente estrinseci o accidentali, in quanto non guardano alla natura dell'interesse ma alla circostanza che determinati soggetti si trovino in posizione di contiguità fisica o abbiano tenuto in precedenza un certo comportamento in ordine al contenuto del provvedimento<sup>172</sup>. Analogamente, non pare idonea a giustificare una differenza qualitativa degli interessi la contrapposizione tra beni comuni goduti *uti socius*, cioè a modo di porzione di un'utilità collettiva, e quelli sfruttati *uti singulus*, quale beneficio pertinente *in toto*, poichè in ogni caso sotto il profilo individuale il cittadino ne risente come soggetto autonomo nella propria sfera giuridica<sup>173</sup>.

Infine, si sottolinea come le attuali forme di azione degli interessi metapersonali nell'ordinamento italiano non rispettino la dimensione collettiva della situazione, ma impostino la legittimazione ad agire secondo una prospettiva ancora individualistica, diretta a ricercare sul presupposto dei delineati criteri empirici la posizione differenziata di un soggetto rispetto agli altri membri della comunità<sup>174</sup>. Posta invece la rilevanza generale della condizione, non v'è ragione di restringere la facoltà di difesa solo a determinati consociati. Sarebbe al contrario più coerente prevedere delle tecniche processuali che garantiscano a tutti gli interessati di poter intervenire con pari opportunità, sia come singoli, sia come formazioni sociali<sup>175</sup>.

<sup>172</sup> Tali criteri rivestono in definitiva una funzione solo processuale per indicare il semplice interesse ad agire: V. DENTI, v. *Interessi diffusi*, cit., p. 309.

<sup>173</sup> Su queste osservazioni si veda soprattutto M. NIGRO, *Le due facce dell'interesse diffuso*, cit., pp. 17-18.

<sup>174</sup> V. DENTI, v. *Interessi diffusi*, cit., p. 312; M. NIGRO, *Le due facce dell'interesse diffuso*, cit., pp. 19-20.

<sup>175</sup> Un modello di simili azioni collettive, aperte alla potenziale partecipazione di tutti i portatori degli interessi diffusi, si riscontra nelle *class actions* degli ordinamenti di *common law*, in particolare nell'istituto regolato dalle *Federal Rules of Civil Procedure* degli Stati Uniti (V. DENTI, v. *Interessi diffusi*, cit., p. 313).

## 7. Considerazioni conclusive sul ruolo personale e le dinamiche collettive nella comunità ecclesiale

Al termine delle sopraesposte riflessioni, si può sostenere che il sistema di tutela degli interessi metaindividuali elaborato dalle sentenze da ultimo citate della Segnatura Apostolica e volto a riconoscere ad ogni consociato l'abilitazione a far valere le prerogative comuni direttamente pertinenti alla propria sfera giuridica, appare pienamente conforme sia all'evidenziata natura sociale ma al tempo stesso personale di queste istanze, sia ai caratteri tipici dell'organismo ecclesiale ed all'orientamento prevalentemente soggettivo del suo impianto di giustizia amministrativa.

Da un lato, le posizioni pubbliche dei fedeli sui beni di godimento comune acquistano rilevanza giuridica nel loro specifico carattere collettivo, come fenomeni che investono la vita dell'insieme dei consociati nei confronti della gerarchia. L'ammissione di una estesa legittimazione a ricorrere per promuovere il rispetto di queste situazioni giuridiche generali viene quindi a valorizzare le dinamiche di solidarietà e di corresponsabilità insite nell'assetto di comunione del Popolo di Dio. Nel contempo, la possibilità concessa a tutti coloro che si sentono coinvolti di dare impulso o di concorrere alla composizione delle controversie sulle pretese comunitarie, risulta altresì coerente con la funzione partecipativa dei mezzi di difesa processuali, diretti a garantire il diritto-dovere fondamentale dei battezzati di contribuire in modo efficace al corretto svolgimento delle potestà di governo.

Dall'altro lato, però, viene affermata la centralità della persona come protagonista e destinatario della missione salvifica, cosicchè non si può non ravvisare un interesse diretto di ciascuno in ordine alle strutture e ai servizi ecclesiali necessari per l'appagamento delle proprie esigenze essenziali. Anche riguardo alle realtà suscettibili di utilizzazione diffusa da parte di un numero illimitato di fedeli, si constata come lo sfruttamento non sia mai indifferenziato, ma assuma una risonanza particolare nell'ambito personale di ciascuno. Di conseguenza, in materia di valori comunitari, l'identificazione del titolare del potere di azione non può avvenire in base ad un'ottica patrimonialistica che ritiene valida la sola pertinenza esclusiva del bene a determinati individui, ma si attua secondo una prospettiva soggettiva che guarda al rapporto di incidenza immediata del bisogno connesso alla *res controversa* nella sfera giuridica del ricorrente.

Persino nelle materie di competenza amministrativa per la cura dell'intera collettività si riscontra una valenza diretta dell'oggetto dei provvedimenti nell'ambito proprio di ciascuno dei suoi membri, in ragione della strumentalità necessaria del bene regolato alla realizzazione dei fini specifici e personalissimi della vocazione salvifica di ogni creatura umana. Sebbene gli interessi in questo campo siano estesi all'insieme di coloro che appartengono all'organismo ecclesiale, nondimeno trovano il principio di riferimento e



di qualificazione sostanziale nello *status* del singolo individuo. Bisogno diffuso non significa perciò mancanza di posizioni giuridiche soggettive, bensì contemporanea presenza di una pluralità di situazioni conformi appartenenti ad una moltitudine di titolari <sup>176</sup>.

Secondo questa sistematica, le esigenze comunitarie non sono considerate alla stregua di meri settori oggettivi di intervento pubblico riguardanti in forma astratta l'aggregato sociale, ma vengono teorizzati nell'opposta prospettiva soggettiva dei destinatari dell'attività amministrativa, per i quali costituiscono dei veri diritti all'esplicazione degli attributi essenziali della condizione di fedele attraverso l'organizzazione generale della comunità disposta dalla gerarchia. In conformità pertanto all'ordinazione in senso soggettivo della giustizia canonica, ai fini della legittimazione al ricorso è sufficiente la relazione concreta dell'*obiectum litis* con la sfera giuridica della persona e non è necessaria la ricerca di alcun altro indice di individualizzazione della posizione dell'istante rispetto a quella dell'insieme dei consociati.

L'indirizzo di riconoscere ad ogni interessato il potere di agire a vantaggio di tutti, del resto, trova significative analogie con gli istituti processuali di altri ordinamenti di *common law* e *civil law*, che prevedono la possibilità per i cittadini e per le associazioni di agire per la protezione degli interessi sociali, sulla base di presupposti e di condizioni meno restrittivi dell'esempio italiano <sup>177</sup>. Nell'assetto di giustizia amministrativa della Chiesa, tuttavia, si auspica l'estensione della legittimazione attiva anche a quegli enti o formazioni sociali privi di personalità giuridica che siano veramente rappresentativi delle istanze collettive e siano in grado, per la forza e l'efficienza della loro organizzazione, di promuovere con maggiore incisività le misure di controllo. L'azione del *coetus*, peraltro, non potrà mai essere preclusiva dell'iniziativa del singolo, in quanto espressione del diritto di ogni fedele di far valere la propria posizione di corresponsabilità all'interno della comunione ecclesiale.

<sup>176</sup> Ogni persona, del resto, viene ad avere un rapporto personale con lo stesso oggetto, cosicché si instaurano una serie di posizioni giuridiche differenti, risultanti dal diverso modo assunto da ciascuno per vivere e coltivare i propri interessi (M. NIGRO, *Le due facce dell'interesse diffuso: ambiguità di una formula e mediazioni della giurisprudenza*, cit., p. 15).

<sup>177</sup> Si vedano in particolare i sistemi vigenti in Gran Bretagna, Stati Uniti, Francia e Spagna, citati da E. LABANDEIRA, *La defensa de los administrados*, cit., pp. 477-480; G.F. FERRARI, v. *Giustizia amministrativa in diritto comparato*, cit., pp. 580-618.

## INDICE

*pag.*

SANDRO GHERRO	
Presentazione delle Giornate	1
RINALDO BERTOLINO	
Introduzione alla tematica del Convegno	5

## RELAZIONI

FRANCO PIZZETTI	
L'ordinamento costituzionale per valori	19
WINFRIED AYMANS	
Statuto dei diritti dell'uomo nell'ordinamento giuridico ecclesiale	65
SALVATORE BERLINGÒ	
Diritto divino e diritto umano nella Chiesa	87
GAETANO LO CASTRO	
'Pubblico' e 'privato' nel diritto canonico	119

## COMUNICAZIONI

ANDREA BETTETINI	
Il diritto d'azione come diritto fondamentale del fedele	153
ALBERTO BOMPRESZI	
Dignità della persona umana, responsabilità giuridica, pene <i>laetae sententiae</i>	174
GIUSEPPINA CANALE	
Brevi osservazioni sui riflessi della dialettica 'persona-istituzione' in materia di nullità del matrimonio	182
	451

	<i>pag.</i>
PAOLO CAVANA Sul principio di comunione nell'ordinamento canonico	188
GIUSEPPE COMOTTI Il can. 218 e la ricerca teologica: « <i>iusta libertas</i> » e « <i>debitum obsequium</i> »	231
LUCIA GRAZIANO Il diritto di associazione. Riflessioni preliminari	250
DONATA HORAK In tema di uguaglianza dei <i>Christifideles</i> : la posizione della donna nell'ordinamento canonico	256
JOAQUÍN LLOBELL Note epistemologiche sul processo canonico	274
STEFANIA MARTIN La questione del sacerdozio femminile nel magistero da Paolo VI a Giovanni Paolo II	292
ROBERTO MAZZOLA Il diritto vivente nell'ordinamento giuridico della Chiesa	310
JESUS MIÑAMBRES Alcune riflessioni sulla provvista di uffici ecclesiastici per presentazione	362
ANGELA SOLFERINO I diritti fondamentali del fedele: il diritto alla buona fama e all'intimità	372
CARMELA VENTRELLA MANCINI Riflessioni sull'imputabilità nel quadro della teoria generale del diritto ecclesiastico	383
ILARIA ZUANAZZI La legittimazione a ricorrere <i>uti fidelis</i> per la tutela dei diritti comunitari	399

Finito di stampare nel mese di Gennaio 1996  
nella Stampatre s.a.s. di Torino  
via Bologna, 220